

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA IV^e RÉPUBLIQUE

N^o 76

Rapport de Paul Coste-Floret sur le projet de Constitution du 5 mai 1946	7
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL La IV ^e entre deux Républiques	27
JEAN MASSOT Le président du Conseil	45
BERNARD LEFORT Les partis et les groupes sous la IV ^e République	61
ÉRIC DUHAMEL L'UDSR, un parti charnière	81
FRANCIS DE TARR Henri Queuille, un homme de la III ^e République, « sauveur » – à titre provisoire – de la IV ^e	97
DOMINIQUE CHAGNOLLAUD La haute administration au pouvoir ? Les « grands commis » de la IV ^e République	107
SERGE BERSTEIN Le legs de la IV ^e République	117
Le projet de révision de Félix Gaillard	129
Le projet de révision de Pierre Pflimlin	137

CHRONIQUE POLITIQUE

- LUC FERRY 143
La génétique est-elle de droite ?

CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE D'ITALIE

- ANDREA MANZELLA 151
Italie : La logique proportionnelle

REPÈRES ÉTRANGERS

- (1^{er} août – 30 septembre 1995)
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT 159

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

- (1^{er} juillet – 30 septembre 1995)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 163

- Summaries 185

LA IV^e RÉPUBLIQUE

Il en est des régimes politiques comme de ceux qui les dirigent, certains sont mal aimés et non pas tant pour leurs fautes, leurs erreurs et leurs échecs, que pour n'avoir pas su répondre aux attentes diffuses des citoyens, pour n'avoir pas défini de projets mobilisateurs ou, peut-être plus simplement, pour avoir été incapables de faire comprendre leur action. La IV^e République est du nombre. Dès sa naissance, alors que les régimes nouveaux soulèvent en général espoir et enthousiasme, elle n'a suscité qu'une adhésion réticente et en quelque sorte résignée : sa Constitution était présentée comme la moins mauvaise possible et certains invitaient les Français à l'approuver pour pouvoir ensuite la modifier. Mauvais départ dont la IV^e République ne s'est à aucun moment remise ; jamais vraiment adoptée, elle est morte dans une quasi-indifférence, moins de douze ans après avoir vu le jour.

5

Pourtant, un demi-siècle plus tard, on ne peut s'empêcher d'éprouver un sentiment d'injustice devant la sévérité dont elle est l'objet. Reconstruction et modernisation d'une économie dévastée, mise en place de la Sécurité sociale, invention de la TVA, amorce de l'édification européenne, décolonisation d'abord contrainte puis courageusement poursuivie : le bilan de la IV^e République – pour s'en tenir à ces seules réussites – n'est pas négligeable. Et ses traces sont inscrites en profondeur dans la société française d'aujourd'hui et constituent encore des axes majeurs de notre politique.

En effet, alors qu'entre 1946 et 1948 le pays assistait passif à la recherche vaine de majorités assez cohérentes pour être durables, dans le personnel politique quelques hommes d'envergure, et dans l'Administration de grands commis, ont défini des politiques ambitieuses et ont réussi à les imposer et à les mettre en œuvre à travers les péripéties de la vie politique.

Car en définitive si l'image de la IV^e République est négative, c'est, semble-t-il, moins aux institutions et aux hommes qu'elle le doit qu'au souvenir du jugement de contemporains marqués par l'instabilité gouvernementale et inconscients en même temps des défis nouveaux rencontrés et souvent surmontés par le régime au lendemain de la guerre. Peut-être la IV^e République mérite-t-elle au moins qu'on s'interroge sur sa réhabilitation ?

PHILIPPE ARDANT

PIERRE AVRIL, professeur à l'université de Paris II.

SERGE BERSTEIN, professeur d'histoire contemporaine à l'IEP de Paris, directeur du cycle supérieur d'histoire du XX^e siècle ; *Le Modèle républicain* (dirigé par S. Berstein et O. Rudelle), PUF, 1992 ; *Histoire de la France au XX^e siècle* (en collab. avec P. Milza), Bruxelles, Complexe, 1995 ; *Dictionnaire historique de la France contemporaine*, t. 1 : 1870-1945 (en collab. avec G. Berstein), Complexe, 1995 ; *La France de l'expansion*, t. 2 : *L'Apogée Pompidou* (en collab. avec J.-P. Rioux), Seuil, 1995.

DOMINIQUE CHAGNOLLAUD, professeur à l'université de Paris II ; *Le Premier des ordres, les hauts fonctionnaires, XVIII^e-XX^e siècle*, Fayard, 1991 ; *Le Gouvernement de la France sous la V^e République* (en collab. avec J.-L. Quermonne), Dalloz, 1991.

6

ÉRIC DUHAMEL, maître de conférences d'histoire contemporaine à l'université de Paris X-Nanterre et à l'IEP de Paris, spécialiste de l'histoire politique de la France au XX^e siècle. Auteur d'une thèse sur l'UDSR, il a édité avec Gilles Le Béguec un ouvrage collectif, *La Reconstruction du Parti radical 1944-1948*, L'Harmattan, 1993.

JEAN GICQUEL, professeur de droit constitutionnel à l'université de Paris I, membre du Conseil supérieur de la magistrature ; *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 14^e éd., 1995 ; *Droit parlementaire* (en collab. avec P. Avril), Montchrestien, 1988 ; *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien, 3^e éd., 1995 ; *Droit constitutionnel. Lexique*, PUF, 6^e éd., 1995.

BERNARD LEFORT, licencié d'histoire, secrétaire de Marc Bloch à l'Institut d'histoire économique à la Sorbonne (1937-1939), militant clandestin de la Résistance (1940-1944), journaliste parlementaire à partir d'octobre 1944.

JEAN MASSOT, conseiller d'État, auteur de nombreux ouvrages sur le chef de l'État et le chef du Gouvernement ainsi que sur le Conseil d'État.

FRANCIS DE TARR, auteur de *The French Radical Party from Herriot to Mendès France*, Oxford University Press, 1961 et Greenwood Press, 1980 ; vient de publier *Henri Queuille en son temps (1884-1970)*, *Biographie*, La Table ronde, 1995.

RAPPORT DE PAUL COSTE-FLORET

SUR LE PROJET DE CONSTITUTION

DU 5 MAI 1946

RAPPORT FAIT AU NOM de la Commission de la Constitution sur les propositions de loi [...] tendant à établir la Constitution de la République française¹.

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.

13

*

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^e 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.

14

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^e 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.

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^e 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^e 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^{er} 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^e 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. »

PIERRE AVRIL
JEAN GICQUEL

LA IV^e ENTRE DEUX RÉPUBLIQUES

NOTRE HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE est souvent présentée comme une succession de ruptures, par lesquelles chaque nouveau régime prend le contre-pied de celui qui l'a précédé ; c'est du moins ce qu'imaginent les témoins sensibles aux proclamations constituantes. Mais ils méconnaissent les continuités les plus coriaces qui survivent aux ruptures et déjouent les ambitions rénovatrices. Sous ce rapport, la IV^e République fournit un exemple édifiant de velléités contrariées par d'irrésistibles pesanteurs qui la ramenèrent dans les ornières du régime déchu. Mais on n'a sans doute pas mesuré l'importance du legs que l'expérience de la décennie précédente avait transmis à la Constitution de 1958.

27

I. LA III^e SUCCESEUR DE LA IV^e RÉPUBLIQUE

Évoquer la « gestion » de la Constitution de 1946 (R. Rémond) peut être ramené aisément à un exercice de style, appelé judicieusement par Marcel Prélot un « palimpseste¹ », qui consiste à dévoiler un régime dont la constitution a été effacée et recouverte d'une « seconde écriture ». De cette vision des choses, il apparaît que la IV^e République a connu une involution conduisant à la restauration de la III^e, pour reprendre la pertinente démonstration de Jacques Georgel².

A prendre la mesure des choses, les lois de l'évolution constitutionnelle peuvent s'énoncer comme suit : une constitution s'inscrit, en

1. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 7^e éd., 1978, n° 364.

2. *Critiques et Réformes des constitutions de la République*, thèse, Rennes 1958, Paris, Celse, 1959 et 1960.

règle générale, en réaction par rapport à sa devancière : « Plus jamais ça ! » Mais sachant qu'une constitution n'est pas pour autant une révolution, l'imitation, sous forme d'alluvions, se manifeste, en particulier, en matière de libertés publiques ou de culture politique : « Tout comme avant ! » La dialectique permet de prendre la distance « des intentions à la réalité », selon la démarche affectonnée par Jacques Chapsal.

A la Libération, le peuple souverain a rendu responsable le régime de 1875 de la défaite de 1940 et de l'humiliation nationale. Au référendum du 21 octobre 1945, la condamnation est sans appel : 96,4 % des électeurs le rejettent ; mieux, le vomissent. Sur les ruines de la III^e République, la « renaissance française¹ » appelle, selon le vœu des résistants, « un ciel nouveau et une nouvelle terre ». Bref, un nouvel élan républicain à l'image de ceux de 1792 et de 1848.

28

Si, en d'autres termes, « la III^e était née d'un compromis, la IV^e est née d'une passion² ». Dans une ambiance socialisante, l'avancée des droits et libertés se marque par la reconnaissance « des droits particulièrement nécessaires à notre temps », dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et celle de la tradition républicaine (les *PFRLR*) en réaction contre le capitalisme et la négation de l'individualisme sous Vichy. La doctrine démocratique est réaffirmée, de son côté, avec autorité par Léon Blum : « Sur le principe qui est tout bonnement républicain, il n'y a ni compromis ni conciliation possibles : le premier et le dernier mot doivent appartenir à l'assemblée élue au suffrage universel direct. » Tout est dit sur le *parlementarisme à la française*, délicat euphémisme sous lequel se cache le régime d'assemblée.

Trois textes sont élaborés à cette époque : la constitution provisoire du 2 novembre 1945 ; le projet mort-né de constitution du 19 avril 1946 et la Constitution du 27 octobre suivant. Cependant, la diversité peut être ramenée aisément à l'unité de conception : dans la perspective tracée par la *Constitution Grévy*, la transposition de la souveraineté nationale en souveraineté parlementaire est opérée ; laquelle à son tour se décline en souveraineté partisane. Le tripartisme (PCF, SFIO et MRP) constitue en d'autres termes la « poutre maîtresse du régime³ ». L'architecture a pu certes varier, en conformité avec la volonté du peuple et des compromis passés entre les partis associés, mais une idée-force est demeurée : le pouvoir est identifié à l'Assemblée nationale ; par hosti-

1. André Hauriou, *Le Socialisme humaniste*, Alger, Fontaine, 1944, p. 155.

2. André Siegfried, *De la III^e à la IV^e République*, Paris, Grasset, 1956, p. 213.

3. Jacques Fauvet, *La IV^e République*, Paris, Fayard, 1959, p. 126.

lité au Sénat d'antan, un modeste Conseil de la République siège à ses côtés ; un cabinet est chargé sous son autorité de la mise en œuvre de la politique, tandis que le président de la République ressuscité est confiné dans un rôle de représentation. Simultanément, en vue de conjurer l'instabilité, la tare de la République défunte, les relations entre les pouvoirs publics sont disciplinées par la rationalisation des procédures de nomination et de démission du ministère, ainsi que celle afférente à la dissolution de l'Assemblée.

Le schéma devait se déliter au contact des mentalités et des réalités politiques, sans compter qu'à l'inverse de 1958 son application sera confiée à un personnel opposé à ses auteurs. Le tripartisme n'a survécu à ces lois de la pesanteur qu'entre le 20 janvier 1946, jour de la démission du général de Gaulle, et le 4 mai 1947, celui de la révocation des ministres communistes par Paul Ramadier. L'apologue des « mauvais jardiniers » de Jacques Donnedieu de Vabres décrit en termes pertinents cette palinodie : « Les constituants et leurs successeurs ont été des mauvais jardiniers. Séduits par le parfum des roses, ils ont coupé les églantiers et greffé sur leurs vieux troncs des rosiers. Mais leur espérance a déçu le rêve. Au bout de cinq à six ans, les églantiers ont de nouveau fleuri au lieu des roses¹. »

Le régime de 1946 s'est effacé : la pérennité de la tradition républicaine a fait que « la III^e s'est subrepticement ré-instituée dans la IV^e² », tant il est avéré que, si elle avait été reniée, « elle n'avait pas été oubliée³ ».

La Constitution de 1875 était, d'abord, selon le mot fameux de Dufaure « un Sénat » ; ensuite un système institutionnel empreint de simplicité et enfin une magistrature morale, celle du président de la République. Pour en avoir pris le contre-pied, le texte de 1946 sera condamné à renoncer à son identité. Si le passé répond de l'avenir, la loi du retour peut se vérifier.

Le retour du bicamérisme

« Nous ne voulons pas de Sénat, vive l'Assemblée unique ! » Le mot d'ordre de 1946 a été occulté par la lente et persévérante renaissance du Conseil de la République.

En dépit de la volonté exprimée par le peuple français, le 5 mai 1946,

1. *L'Organisation de l'État*, Paris, IEP, 1951-1952, p. 641.

2. André Siegfried, *op. cit.*, p. 252.

3. *Ibid.*, p. 136.

et le général de Gaulle à Bayeux, le mois suivant, la Constitution de 1946 se borne à un « monocamérisme tempéré » (P. Coste-Floret, rapporteur général de la Constitution). Autrement dit, le Conseil de la République fait figure, à la limite, de corps étranger au Parlement. Bien que partie intégrante (art. 5), il est dépourvu, comme l'observe Marcel Prélot, de son autorité représentative : « le peuple exerce sa souveraineté par ses députés » (art. 3) autant que de ses attributs ; « l'Assemblée nationale vote seule la loi » (art. 13) ; elle investit seule le président du Conseil et le contrôle (art. 48 et 49). Au surplus, les conseillers sont élus, aux termes de la loi du 27 octobre 1946, selon des modalités compliquées, pour partie par les collectivités territoriales, pour partie par les députés, de manière « à faire régner l'autorité des partis politiques et la représentation proportionnelle la plus complète qui soit¹ ». Le résultat est éloquent : à l'issue des élections des 24 novembre et 8 décembre 1946, le groupe communiste, avec 84 membres, devient le plus important au palais du Luxembourg². La rupture avec le passé est consommée : le Sénat débaptisé, émasculé, est ravalé à une autorité consultative, sinon à un appendice de l'Assemblée.

Cependant, le Conseil de la République dispose d'une garantie : « la révision relative à son existence ne peut être réalisée sans son accord » (art. 90 de la Constitution). De la même façon, il participe à l'élection du président de la République (art. 29).

Un tel degré d'abaissement ne pouvait qu'encourager les initiatives en vue d'une « remontée continue » (G. Monnerville). La fin du tripartisme en sera le signal, avec le retour au pouvoir du Parti radical, le parti dominant de la III^e République. C'est ainsi qu'André Marie, éphémère président du Conseil issu de ses rangs, crée un précédent significatif le 13 août 1948 en posant implicitement la question de confiance aux conseillers³. Au « mois de Marie » succède l'« année Queuille », qui marque le retour aux sources. La loi du 23 septembre 1948 restaure, à cet effet, le collège électoral et le mode de scrutin de l'ancien Sénat, « le grand conseil des communes françaises », qui perdurent de nos jours⁴.

1. Jacques Chapsal, *La Vie politique en France, de 1940 à 1958*, Paris, PUF, 1984, p. 168.

2. Cependant, le partage des présidences de l'État décidé au sein du tripartisme échoua : Auguste Champetier de Ribes (MRP) l'emporta sur Georges Marrane (PCF), le 27 décembre 1946. *L'interdépendance des présidences* profita essentiellement au Parti radical par la suite.

3. Ultérieurement, Edgar Faure en 1955 et Bourguès-Maunoury en 1957 estimèrent qu'un vote défavorable à l'occasion du vote d'un projet de loi les obligerait à quitter le pouvoir.

4. V. *Pour mieux connaître le Sénat*, Paris, La Documentation française, 3^e éd., 1993, p. 38.

Bref, la réhabilitation du bicamérisme¹ est en marche. Dès sa réunion constitutive, le 16 décembre suivant, le nouveau Conseil de la République, renouvelé en totalité sur ces entrefaites, marque sa volonté de renouer avec le passé. Au terme d'une « opération prestige » (J. Geogel), il décerne à ses membres le titre envié de *sénateur* par une modification de son règlement². Mieux, l'épisode est connu, le 14 juin 1949 de la même manière, il ressuscite, en dépit de la Constitution, l'interpellation sous la forme d'une question orale avec débat, en plaçant devant le fait accompli les députés et le président de la République. En réponse à la protestation d'Édouard Herriot, celui-ci ne peut que s'incliner, le 27 juillet, au motif que « chaque assemblée est maîtresse de son règlement ».

Dans ces conditions, il appartiendra au pouvoir constituant de consacrer, le 7 décembre 1954, la résurgence du passé. Le fait essentiel de cette prétendue « réformette » n'est rien de moins que la reparlementarisation du régime. Outre le retour des sessions, le Conseil de la République accède à la fonction législative par l'examen des projets et propositions et le rétablissement de la navette. Tant et si bien que, de cette date à juin 1958, plus de 90 % des lois adoptées, selon François Goguel, le seront « par accord complet entre les assemblées ».

Par surcroît, parallèlement à l'assouplissement du recours à la dissolution, la révision constitutionnelle tire les conséquences de l'échec de la rationalisation s'agissant de la formation du ministère.

Le retour aux relations implicites entre les pouvoirs publics

A rebours de la simplicité et de la spontanéité des règles du jeu politique de 1875³, celui de 1946 entendait les réglementer en vue de réfréner l'instabilité ministérielle. La rationalisation était accordée à une vision mécanique des choses : le peuple délègue sa souveraineté à une alliance de partis disciplinés, laquelle anime et contrôle les pouvoirs publics. Ensuite, le président de la République entérine le rapport de forces en

1. François Goguel, *Mélanges. Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 325.

2. Sur ces entrefaites, le Comité constitutionnel s'était réuni, pour la seule fois de son existence, les 17 et 18 juin 1948 (*in* G. Berlia, *Les Constitutions et les Principales Lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 7^e éd., p. 606). Il donna raison au Conseil de la République dans le conflit de procédure qui l'opposait à l'Assemblée pour l'examen en urgence des lois. Le règlement de celle-ci fut modifié en conséquence.

3. L'article 6 de la loi du 25 février 1875 disposait : « Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. »

désignant un président du Conseil, conçu sous les traits d'« un premier ministre au sens anglais du terme » (P. Coste-Floret). Seul, en effet, celui-ci bénéficie de la confiance des députés (art. 45 de la Constitution) ; seul il engage la responsabilité du ministère (art. 49), selon les strictes procédures de la question de confiance et de la motion de censure (art. 49). Son retrait est susceptible de provoquer la dissolution de l'Assemblée à partir du moment où les conditions posées (deux crises à la majorité absolue au cours d'une période de dix-huit mois) sont réunies (art. 51). Soit « du neuf et du raisonnable », selon l'expression du temps.

32 Il n'y a pas lieu d'épiloguer sur cette méthode de gouvernement qui prétend réduire la vie politique à un jeu de société. De fait, cette construction pointilliste autant que perfectionniste sera démantelée sur-le-champ. En termes prémonitoires, René Coty devant les assemblées constituantes en avait souligné l'inanité : « la rationalisation des crises ministérielles [...] laissera une large place à un marché noir¹ » ; cet article « ne servira à rien », il s'agit tout au plus de « fortifications de papier »².

La renaissance des pratiques de la III^e sera immédiate, au plus fort du tripartisme : Paul Ramadier (SFIO), désigné par le président Auriol, est investi à titre personnel le 21 janvier 1947, selon le nouveau scénario. Toutefois, après avoir désigné ses ministres, il éprouve le besoin, une semaine plus tard, de sacrifier au *rite républicain* en sollicitant cette fois-ci une confiance collective, par le biais de la discussion d'interpellations. La pratique dévastatrice de la *double investiture* est née. Elle s'imposera à ses successeurs au point d'en faire trébucher, par rancœur de ministrables déçus (Robert Schuman en septembre 1948 ; Henri Queuille en juillet 1950). Elle ruinera l'autorité affichée du président du Conseil, ravalé au rang du chef à celui de conciliateur. Tel Lazare, le *primus inter pares* ressuscite : Henri Queuille succède à Aristide Briand. Sans doute, des personnalités (Antoine Pinay en 1952 et surtout Pierre Mendès France en 1954) brillèrent au ciel politique, mais à la manière d'un météore.

Le pouvoir constituant consacrera la convention de la constitution à cette date en supprimant l'investiture personnelle devenue superflète. La « seconde écriture » du texte de 1946 marque la revanche de 1875, autant que celle de la règle politique sur la règle juridique.

1. Séance du 19 avril 1946, *JO*, p. 1771.

2. Séance du 5 septembre 1946, *JO*, p. 3556.

L'avènement de la « troisième force » en 1947 accélère le processus, en confiant le pouvoir, pour l'essentiel, aux vaincus de la Libération ; à des partis modérés indisciplinés enclins aux luttes de personnalités. Le gouvernement par les centres, confronté aux extrêmes communiste et gaulliste, se rattache très exactement à ce que Jacques Bainville appelait « l'hygiène de la République : ni réaction ni révolution ». Cette vertu cardinale de 1875 a sans doute sauvé le régime à partir de 1947, mais au prix d'un reniement.

A ce titre, la motion de censure est abandonnée¹ ; la question de confiance formalisée est dévoyée en une « pseudo-question de confiance » (C.-A. Colliard). Au détour d'une phrase, le président du Conseil engage la responsabilité du cabinet et, par susceptibilité, se retire à la pluralité des voix². A tous égards, sur les ruines des procédures sophistiquées, l'interpellation a recouvré sa redoutable efficacité. L'instabilité de la IV^e (22 gouvernements en douze ans) a été d'autant favorisée qu'elle ne comportait aucune sanction, sinon l'avantage de la promotion à la fonction ministérielle, en raison de la neutralisation du droit de dissolution. La technique des « votes calibrés », décrite par André Hauriou, a consisté pour les députés à moduler leur agressivité, de sorte que le ministère ne soit pas renversé dans les formes constitutionnelles, c'est-à-dire à la majorité absolue. Sans doute la dissolution n'est pas demeurée la « fausse fenêtre » à laquelle Georges Burdeau la comparait. A la suite d'erreurs de tirs, Edgar Faure y recourut le 1^{er} décembre 1955, au lendemain de la révision constitutionnelle qui en avait facilité le recours par le maintien en fonction du cabinet³.

33

La force attractive des lois de 1875 a eu raison de la rationalisation comme de l'affirmation d'une souveraineté parlementaire dont le titulaire s'est plus soucié, à la limite, de la proclamer que de l'exercer. A preuve, la délégation successive du pouvoir législatif (loi André-Marie du 17 août 1948) et constituant (loi du 3 juin 1958) au bénéfice d'un pouvoir exécutif censé « rendre compte comme le serviteur à son maître » (discours de Pierre Mendès France, à Évreux, 30 janvier 1955).

1. Aucune motion ne fut adoptée ; cinq sur une vingtaine firent l'objet d'un débat. V. Jacques Chapsal, *op. cit.*, p. 209.

2. Pour faire tomber les amendements, le président du Conseil n'avait d'autres ressources que d'utiliser *la question de confiance en rafales*.

3. La crise ministérielle se présente aussi comme un mode de gestion des problèmes : une sorte de méthode de gouvernement à secousses, selon Edgar Faure (« La crise de la démocratie », *Le Monde*, 27 mars 1953).

Le retour au pouvoir présidentiel d'influence

A la Libération, « on voulait une présidence sans la vouloir tout en la voulant » (A. Siegfried). La Constitution de 1946 s'y résigna, en définitive, comme l'atteste sa présentation matérielle au titre V... après le Conseil économique. Elle se référa au modèle façonné par la tradition républicaine à partir de 1879. En un mot, une autorité liée en contraste avec la « préférence arbitraire » dont elle avait fait montre jadis, selon Léon Blum, qui enregistre la volonté populaire en désignant le président du Conseil (art. 45 de la Constitution). Le chef de l'État préside le Conseil des ministres, dont l'ordre du jour a été arrêté par le chef du Gouvernement (règlement intérieur du Gouvernement de 1947). De manière classique, il accomplit formellement les gestes du pouvoir (promulgation des lois, ratification des traités, nomination des hauts fonctionnaires) en raison de la généralisation de la règle du contreseing (art. 38)¹. Au final, « un gardien de la Constitution » (P. Coste-Floret) ou une magistrature morale qui « n'est que cela mais... tout cela² ».

34

Pour classiques qu'elles soient, ces expressions n'en comportent pas moins une face cachée, à l'image de Jules Grévy, l'« ennemi du pouvoir qui aimait au fond le pouvoir », l'initiateur de pratiques souterraines d'orientation politique. Ce que Vincent Auriol, confronté à seize crises ministérielles, révélera dans son *Journal du septennat* : « Le président a un pouvoir d'action sans se découvrir. » Au demeurant, dès son élection, celui-ci avait annoncé : « Je ne serai ni un président soliveau ni un président personnel³. » Jouant de cette ambiguïté, il a pu se ménager un espace d'autonomie, ou élaborer des « règles de compensation » (G. Berlia), au milieu du multipartisme débridé et de la rivalité des personnalités.

En témoigne le choix orienté du président du Conseil, « poussant l'un, barrant l'autre, ayant ses têtes » (J. Fauvet), marquant une inclination pour le Parti radical. « J'ai eu trois excellents présidents du Conseil radicaux : Ramadier, Schuman et Queuille », aimait à dire Vincent

1. Il y a lieu de relever, à toutes fins utiles, que le président ne peut exercer le droit de grâce qu'en Conseil supérieur de la magistrature (art. 35) ; que le président de l'Assemblée nationale peut se substituer à lui en matière de promulgation de la loi (art. 36), sans oublier que ce dernier devient de droit président du Conseil en cas de dissolution (art. 52 dans sa rédaction initiale).

2. G. Berlia, « La présidence de la République, magistrature morale du régime », in *Droit public interne et international*, Paris, LGDJ, 1980, p. 54.

3. Cité par G. Elgey, *La République des illusions*, Paris, Fayard, 1965, p. 300.

Auriol à la manière d'une boutade. Pour s'en tenir à un autre exemple, après avoir levé l'hypothèque, comme l'on disait jadis, il *inventa* Antoine Pinay, en 1952.

Au terme de son mandat, la « reconquête opérée »¹ par la fonction présidentielle est marquée par l'affrontement, en décembre 1953, pour le choix de son successeur, entre Joseph Laniel (président du Conseil en exercice) et Marcel-Edmond Naegelen, avant que l'esprit de la III^e ne les départage en la personne de René Coty, vice-président du Conseil de la République. On sait que la pratique voulait que la présidence de la Haute Assemblée fût regardée comme l'antichambre de l'Élysée. Pour Jean-Jacques Chevallier, le second chef de l'État est « plus classique, rappelant davantage le régime précédent par le parti pris de discrétion constitutionnelle de neutralité, au moins apparente² ». Dans un raccourci, René Coty définissait son ambition : « continuer à l'Élysée le métier de conseiller de la République qu'il exerçait auparavant au Sénat ». A bien y réfléchir, cette formule résurgente unit dans un même mouvement les institutions réprouvées de 1946 qui devaient survivre à la chute du régime.

35

Le président a joué un rôle discret mais essentiel, en 1956, en préférant Guy Mollet à Pierre Mendès France et, plus encore, en jetant le poids de sa démission (cas unique) dans son message au Parlement, le 29 mai 1958, afin que « le plus illustre des Français » dénoue la crise du régime. Son révisionnisme rentré a accéléré le cours de l'histoire comme jadis Albert Lebrun en 1940, même si, à l'évidence, les circonstances ne présentaient pas la même gravité. Ce qui compte, en définitive, c'est qu'au moment crucial le président de la République ait imposé son choix au pays. Au demeurant, Esmein relevait, de manière anticipatrice, sous le régime de 1875, que le choix du chef du Gouvernement, hérité de la monarchie, « est politiquement sa fonction essentielle ».

Le mimétisme ambiant conduit à s'interroger : la IV^e République a-t-elle existé ? La loi du retour n'est-elle pas, tout bien considéré, une loi du genre, ou une logique de situation, à partir de l'instant où la souveraineté parlementaire était installée au cœur du pouvoir à l'unisson de l'esprit du temps ?

Mais ce serait être injuste pour la classe politique que d'imaginer qu'elle se résignât à une politique d'« alignement » (M. Morabito et

1. Georges Vedel, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949 (rééd. 1984), p. 583.

2. Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, 6^e éd., 1981, n° 456.

D. Bourmaud). On en veut pour preuve que, dès 1946, le MRP proclamait : « Votez la constitution afin de la réformer. » Douze ans plus tard, l'un des siens, Robert Lecourt, à la Chancellerie est en charge de la révision constitutionnelle relancée à l'issue de la première, en 1955.

République des illusions et des contradictions, la IV^e a été également celle de l'imagination. De mauvais jardiniers peuvent aussi ensemen- cer de nouvelles terres.

II. LA V^e HÉRITIÈRE DE LA IV^e RÉPUBLIQUE

36 Parce que la *pratique* a accusé l'ampleur de la rupture provoquée par la V^e République, les éléments de continuité présents dans le *texte* de la Constitution du 4 octobre ont été négligés. Nombre de dispositions de 1958, et non des moindres, sont cependant l'aboutissement direct de réformes entreprises sous la IV^e et il est significatif qu'elles aient été adoptées en plein accord avec les ministres d'État du gouvernement du général de Gaulle (sinon à leur initiative) : c'est que beaucoup d'entre elles n'étaient que l'héritage de la « Mal-aimée », comme l'appelait joliment Joseph Barsalou¹.

Sans prétendre dresser un inventaire exhaustif, on peut classer ce legs historique sous trois rubriques : la postérité de la question de confiance, la systématisation des irrecevabilités, et enfin la métamorphose du Comité constitutionnel.

La postérité de la question de confiance

Polyvalente et meurtrière, la question de confiance était jusqu'à 1958 l'arme unique des présidents du Conseil ; leur expérience conduisit à rationaliser son mécanisme tout en diversifiant l'arsenal du Gouvernement ; l'engagement de sa responsabilité n'est plus que l'ultime étape dans une escalade dont les degrés intermédiaires relèvent désormais de prérogatives simplement procédurales.

I. L'alinéa 3 de l'article 49 C, souvent présenté comme le symbole de l'abaissement de l'Assemblée sous la V^e République, est en réalité une disposition élaborée et quasiment adoptée par le précédent régime

1. Le nom de cet éditorialiste de *La Dépêche du Midi* ne dira sans doute plus rien au lecteur d'aujourd'hui, mais, avec quelques autres, il incarna un journalisme en voie de disparition. Il avait publié sous ce titre mélancolique un ouvrage qui est un témoignage (Plon, 1964).

auquel la pratique avait révélé la faille du mécanisme de la question de confiance établi par l'article 49 de la Constitution de 1946.

Pour assurer la stabilité gouvernementale, on l'a vu, un rigoureux parallélisme avait été institué entre l'investiture du président du Conseil et la démission du Gouvernement, lesquelles ne pouvaient, *constitutionnellement*, intervenir qu'après un vote à la majorité absolue des députés. Mais c'était compter sans les abstentions lorsque la question de confiance était posée sur un texte ; celui-ci était adopté à la majorité des suffrages exprimés (c'est-à-dire déduction faite des abstentions), et repoussé lorsque le nombre des suffrages « contre » excédait celui des suffrages « pour », sans que les premiers atteignent nécessairement le chiffre fatidique des 313 voix de la majorité absolue des députés. Il l'atteignait d'ailleurs très rarement (cinq fois sur 18 démissions¹), parce qu'une crise ouverte dans les conditions constitutionnelles entraînait dans le décompte ouvrant droit à la dissolution. Il ne restait alors au Gouvernement mis en minorité qu'à démissionner, bien qu'il n'y fût pas constitutionnellement obligé, puisque l'Assemblée lui refusait le texte sur l'adoption duquel il avait engagé son existence.

37

La première initiative tendant à neutraliser cet effet pervers des abstentions remonte au 23 juillet 1953, à l'occasion d'un débat sur la révision ; un député MRP de Loire-Atlantique, du nom d'Édouard Moisan, déposa un amendement proposant que « seules les voix contre » soient recensées dans les scrutins sur une question de confiance ; il ajoutait que si la confiance n'était pas refusée à la majorité constitutionnelle, la « décision sur le texte en cause est acquise² ».

Le 17 janvier 1957, Paul Coste-Floret, qui avait été le rapporteur de la seconde Constituante, déposa au nom du MRP une proposition qui prévoyait que « la question de confiance posée par le président du Conseil pour obtenir l'adoption d'un texte vaudrait sommation à l'opposition de déposer une motion de censure, faute de quoi la confiance serait accordée et le texte proposé adopté sans vote³ ».

Le 21 mars 1958, enfin, l'Assemblée nationale adopta, en le modifiant, le projet présenté par le gouvernement Gaillard : « Lorsque le

1. Jean Lyon, *Nouveaux Suppléments au traité d'Eugène Pierre*, t. II, Paris, La Documentation française, 1990, p. 95.

2. Cité par Robert Lecourt, « L'origine mouvementée de l'article 49-3 », *France-Forum*, janvier-mars 1990, p. 25.

3. Cité par Pierre Pflimlin, *Mémoires d'un Européen de la IV^e à la V^e République*, Paris, Fayard, 1991, p. 94 et 153.

gouvernement fait connaître son intention d'engager son existence sur l'adoption ou le rejet d'un texte législatif [...] si aucune motion de défiance n'est opposée [...] le président de l'Assemblée nationale constate que la confiance accordée au gouvernement en vertu de l'article 45 (c'est-à-dire par le vote d'investiture) n'a pas été retirée et que le texte à propos duquel le gouvernement a engagé son existence est, en conséquence, et selon les cas, adopté ou rejeté¹. » La procédure était un peu plus compliquée que celle de l'actuel article 49 C, alinéa 3, car elle prévoyait concurremment le vote d'une motion de confiance (l'abstention était interdite sur celle-ci comme sur la motion de défiance), mais l'essentiel du mécanisme était donc admis par les députés.

38 Ministre d'État du gouvernement de Gaulle, Pierre Pflimlin le fit inscrire dans la Constitution, après que Michel Debré s'y fut rallié, non sans réserve («qu'un texte soit adopté [...] sans vote du fait qu'aucune motion de censure n'a été déposée, voilà qui heurte mon sens du parlementarisme² »).

On notera simplement que le texte adopté en mars fondait le mécanisme sur la confiance initialement accordée au gouvernement lors de son investiture ; ce lien était devenu implicite dans l'article 49 C, alinéa 3, mais tout le monde considérait alors que le Premier ministre devait faire approuver son programme en application du 1^{er} alinéa dudit article, ce qui légitimait la prérogative gouvernementale. Depuis, le lien a été rompu et les gouvernements sans majorité de la 9^e législature ont dévoté le système.

II. Le projet adopté le 21 mars 1958 disposait que, lorsque le Gouvernement avait fait connaître son intention d'engager son existence sur l'adoption d'un texte, « le débat s'ouvre et se poursuit sur le texte en discussion, ainsi que sur les amendements, chaque vote étant réservé lorsque le Gouvernement le demande ». Cette disposition consacrait la pratique qui avait progressivement conduit à assouplir le principe traditionnel de la spécialité des votes, en application duquel la question de confiance devait être posée autant de fois qu'il y avait de scrutins à émettre. C'est-à-dire sur chaque article du texte et sur chaque amendement. Cette multiplication des questions de confiance augmen-

1. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française, 1987, t. 1, p. 222.

2. Michel Debré, *Trois Républiques pour une France*, Paris, Albin Michel, 1988, t. 2, p. 380.

tant en proportion les risques d'échec, on avait fini par admettre que le président du Conseil pouvait, dès lors qu'il engageait la responsabilité de son gouvernement, choisir le moment et l'objet des votes, et donc regrouper ceux-ci en un scrutin unique¹ : c'était la « coutume parlementaire » à laquelle fit allusion le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960 sur le vote bloqué. Les rédacteurs de l'article 44C alinéa 3 avaient en effet retenu le procédé du scrutin unique, mais en le dissociant de la responsabilité, pour en faire une prérogative de droit commun à la disposition du Gouvernement dans la conduite de la discussion législative.

D'autre part, un principe également traditionnel voulait que les assemblées fussent maîtresses de leur ordre du jour ; or le Gouvernement éprouvait souvent de grandes difficultés à leur faire accepter la discussion de ses projets au moment qu'il souhaitait, et il n'avait à sa disposition pour y parvenir que l'arme surdimensionnée de la question de confiance, dont le résultat était aléatoire : le gouvernement Edgar Faure ayant ainsi posé la question de confiance contre les propositions de la conférence des présidents, qui refusaient d'inscrire ses projets, fut battu le 29 novembre 1955, à la majorité absolue, et la dissolution s'ensuivit... Cette expérience n'est pas étrangère à la disposition du projet adopté le 21 mars 1958, aux termes de laquelle est de droit l'inscription à l'ordre du jour d'un texte sur lequel le Gouvernement a l'intention d'engager son existence². Comme pour le scrutin unique, la priorité dont bénéficie le Gouvernement pour l'inscription de ses projets (article 48 C) a été dissociée de la responsabilité et est devenue une prérogative de droit commun.

39

La systématisation des irrecevabilités

Les deux catégories de restrictions apportées par la Constitution de 1958 à l'initiative parlementaire appartiennent à l'héritage, mais leur sort est paradoxal, car celle qui fut le plus mal accueillie (art. 34, 37 et 41) s'est révélée à peu près inopérante, tandis que celle qui s'est révélée la plus rigoureuse à l'usage a été facilement admise (art. 40).

I. L'irrecevabilité financière a suivi une évolution quasi linéaire. L'article 17 de la Constitution de 1946 écartait l'initiative des dépenses lors de la discussion budgétaire (aucune proposition tendant à aug-

1. Jérôme Solal-Céligny, « La question de confiance », *RDP*, 1956, p. 312.

2. *Documents pour servir...*, *op. cit.*, t. 1, p. 222.

menter les dépenses prévues ou à en créer de nouvelles n'était recevable) ; pour déjouer les subterfuges qui, tels les amendements indicatifs de réduction, tournaient l'interdiction, le décret organique du 19 juin 1956 précisa que les amendements ne seraient recevables que s'ils tendaient à supprimer ou à réduire efficacement une dépense. Le projet du 21 mars 1958 franchit un pas décisif en étendant l'irrecevabilité, qui ne s'appliquait qu'en matière budgétaire, à toutes les propositions de loi et à tous les amendements.

40 La filiation directe de l'article 40C a été attestée par la décision n° 60-11 DC du 2 janvier 1961, dans laquelle, pour définir la « charge publique », le Conseil constitutionnel ne s'est pas seulement appuyé (exceptionnellement) sur les débats du Comité consultatif constitutionnel, mais aussi sur le décret organique du 19 janvier 1956, et il s'est également référé au projet de révision adopté le 21 mars 1958. De même, la continuité est manifeste en ce qui concerne l'article 47 C pour le vote des lois de finances et l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur la présentation et le contenu de celles-ci.

II. La limitation du domaine de la loi émut profondément la doctrine en 1958 et elle agita l'assemblée générale du Conseil d'État ; Marcel Waline, qui siégeait parmi les personnalités qualifiées du Comité consultatif constitutionnel, trouvait l'innovation « révolutionnaire » au regard des principes du droit public français¹. En revanche, elle ne souleva guère de réserves de la part des membres parlementaires du CCC.

Frappante sur le plan des principes, l'innovation ne faisait en effet que reprendre, en le systématisant, le principe de la loi du 17 août 1948. Le projet présenté par Paul Reynaud au nom du gouvernement André Marie adoptait toutefois une démarche inverse de celle qui sera suivie en 1958 : afin de restituer au Gouvernement une compétence élargie dans les domaines administratif, économique et financier, elle partait de la notion de matières réglementaires par nature, dont elle donnait l'énumération limitative ; dans ces domaines, le Gouvernement était autorisé à « abroger, modifier ou remplacer les dispositions en vigueur ».

La faiblesse de cette loi, comme le montra le professeur Roger Pinto², provenait, d'une part, de ce qu'elle ne formulait aucun critère du pouvoir

1. *Ibid.*, 1988, t. 2, p. 87.

2. Roger Pinto, « La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier », *RDP*, 1948, p. 532, repris dans *id.*, *Au service du droit*, Publications de la Sorbonne, 1984, p. 30.

réglementaire par nature et, d'autre part, de ce que le Parlement « ne s'interdit pas, et ne pouvait s'interdire, d'intervenir à l'avenir. Son intervention réduira ou fera disparaître ce domaine réglementaire par nature ».

C'est ce qui advint, et cette première expérience inspira la réflexion d'un certain nombre de membres du Conseil d'État, dont Raymond Janot a retracé la démarche de manière très vivante¹. La finalité restait la même qu'en 1948, mais le nouveau système fut construit à partir de la notion de matières législatives limitativement énumérées (c'était la « révolution »), tout le reste ressortissant au domaine réglementaire qui se caractérisait donc par un critère résiduel. Afin d'empêcher le Parlement de reconquérir le terrain désormais attribué au pouvoir réglementaire, la distinction fut inscrite dans la Constitution et le Conseil constitutionnel chargé d'en être le gardien.

Mais, selon la fameuse formule du professeur Jean Rivéro, tirant les conclusions du colloque d'Aix-en-Provence, « la révolution était possible, la révolution n'a pas eu lieu ».

41

La métamorphose du Comité constitutionnel

Innovation majeure de la V^e République (avec l'élection populaire du président de la République), le Conseil constitutionnel était simplement présenté par le commissaire du gouvernement Janot comme « une reprise et une amplification assez considérable du Comité constitutionnel de la Constitution de 1946² », c'est-à-dire simplement comme l'aménagement d'une institution existante.

Concession aux partisans du bicamérisme, frustrés que le Conseil de la République n'eût, comme son nom l'indiquait, qu'un rôle consultatif et que le vote de la loi lui ait été retiré, le Comité constitutionnel pouvait être saisi par lui aux fins d'examiner « si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution » (art. 93) ; dans l'affirmative, la loi était soumise à une nouvelle délibération des députés et, si ceux-ci persistaient, la loi ne pouvait être promulguée avant que la Constitution n'ait été révisée. Pour aménager le dogme de la souveraineté parlementaire, on avait préféré considérer que l'Assemblée s'était trompée de procédure et qu'elle avait « choisi la voie législative ordinaire alors qu'elle aurait dû choisir la procédure de révision³ ».

1. Raymond Janot, « L'origine des articles 34 et 37, au colloque d'Aix-en-Provence », *Le Domaine de la loi et du règlement*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1978, p. 61.

2. *Documents pour servir...*, *op. cit.*, t. 2, p. 72.

3. Georges Vedel, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949 ; 2^e éd. 1984, p. 552.

On observera que l'accent était mis sur l'aspect procédural au détriment des règles de fond, d'autant que le Préambule était expressément exclu du contrôle. Mais, sous cette dernière réserve traitée par préterition par la Constitution de 1958 (avec les conséquences que l'on sait), la démarche préfigurait la « doctrine Vedel » sur le *Lit de justice* que l'on retrouvera en 1992 et qui sera mis en œuvre pour le droit d'asile en 1993.

42 Les rédacteurs de 1958 avaient en somme utilisé une institution existante pour veiller au respect des innovations de la Constitution, tout particulièrement en ce qui concerne la nouvelle définition du domaine de la loi. Incidemment, on lui confia le contrôle de la conformité des règlements des assemblées et le contentieux des élections parlementaires. A propos du contrôle des règlements, il n'est pas indifférent que la seule intervention du Comité, en 1948, ait porté sur un désaccord concernant la procédure d'urgence, qui n'était pas définie de la même manière au Palais-Bourbon et au Luxembourg, ni qu'une tentative pour le saisir ait eu lieu en 1949, à l'occasion de la modification du règlement du Conseil de la République¹ ; le rapprochement est d'autant plus significatif qu'il s'agissait du vote de propositions de résolutions après le débat sur une question orale (ce que le Conseil constitutionnel devait censurer en 1959), et que le rapporteur du Conseil de la République était M. Michel Debré...

Quant au contentieux électoral, la pratique de la vérification des pouvoirs par les assemblées avait donné lieu à des décisions si choquantes en 1951 et en 1956, surtout, avec l'invalidation des poujadistes, qu'il parut tout naturel de le confier à cet avatar du Comité constitutionnel qu'était le nouveau Conseil.

Ainsi la Constitution de 1958 se présentait comme l'héritière directe de la IV^e République pour l'essentiel des innovations touchant la technique parlementaire ; elle reprenait, en la menant à bien, la réforme manquée de 1946 et tirait les conséquences de la pratique qui en avait été faite. Il y a sans doute quelque ingratitude à méconnaître cette filiation, qui témoigne de la continuité à travers les ruptures les plus radicales.

1. Sur le Comité de 1946, v. notre *Conseil constitutionnel*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 3^e éd., 1955.

R É S U M É

L'enchaînement qui va de 1875 à 1958 en passant par 1946 s'inscrit dans une espèce de dialectique selon laquelle la IV^e République n'aurait fait que prolonger la III^e à son corps défendant, parce qu'elle n'avait ni voulu ni pu rompre avec le principe politique de la souveraineté parlementaire (thèse). Mais elle annonçait, par la réflexion qu'inspira son expérience, ce qui allait advenir en 1958 dans le perfectionnement du parlementarisme rationalisé (antithèse). La V^e République se révéla finalement et paradoxalement comme « une III^e qui aurait réussi » (synthèse), mais en empruntant des voies que ses promoteurs n'avaient certainement pas soupçonnées en 1958.

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL

EN 1946, LES PÈRES DE LA CONSTITUTION croient de bonne foi 45 créer sur le modèle britannique un régime « résolument parlementaire », selon les termes du rapport Coste-Floret. Pour eux, cela passe par l'institution d'un « véritable chef du Gouvernement, d'un Premier ministre au sens anglais du terme ». En effet, toujours selon le rapport, « l'une des tares les plus graves dont a souffert le régime de la III^e République à sa dernière époque, c'est, n'est-il pas vrai, l'instabilité ministérielle. La Commission de la Constitution l'a compris et elle s'est efforcée de porter remède à l'instabilité ministérielle. Il n'est pas une partie du projet qui ne marque la présence, dans l'esprit de ses rédacteurs, de cette préoccupation et qui ne tende à renforcer par une stabilité accrue la force de l'autorité gouvernementale ».

Même si la IV^e République a effectivement eu, en douze ans, un peu moins de présidents du Conseil que la III^e au cours des douze années précédant le désastre de juin 1940, c'est peu dire que cette ambition a été déçue. L'instabilité ministérielle a été unanimement stigmatisée, en premier lieu, bien sûr, par le général de Gaulle : les *Mémoires d'espoir*¹ s'ouvrent sur une dénonciation féroce du « système » qui « pendant douze ans [...] fit [...] ses preuves » et grâce auquel « dix-sept présidents du Conseil, constituant vingt-quatre ministères, campèrent tour à tour à Matignon [...] laissant dans leur intervalle des vacances dont la durée atteignait jusqu'à plusieurs semaines »². Pierre Mendès France, dans

1. Le Livre de poche, 1970, p. 12 et 13.

2. Voir en annexe les précisions sur la comptabilisation des ministères et de la durée des crises.

*La République moderne*¹, ne s'est pas montré moins sévère, se référant à l'expérience d'Étienne Hirsch qui, au commissariat au Plan, avait eu personnellement affaire en treize ans à vingt-six gouvernements² : « L'opinion était frappée par la fréquence des crises ministérielles ; mais, entre deux crises même, la débilité du gouvernement lui interdisait toute action véritable. » Pour notre part, nous avons relevé dans notre ouvrage sur le chef du Gouvernement que, depuis son investiture en 1949 jusqu'à la fin de la IV^e République, le chancelier Adenauer avait eu en face de lui quinze présidents du Conseil successifs³. Bref, la IV^e serait morte, d'ailleurs au terme d'une interminable crise ministérielle, de n'avoir pas su renforcer la stabilité gouvernementale.

46 Ce décalage entre les ambitions et les réalisations a été maintes fois analysé et expliqué, notamment par d'éminents constitutionnalistes, dès avant l'élaboration de la Constitution de 1958⁴. Sans prétendre à l'originalité, nous voudrions présenter quatre séries d'observations :

- l'affirmation de la prééminence du chef du Gouvernement aurait pu réussir ;
- le transfert du pouvoir du chef de l'État vers le chef du Gouvernement n'apportait en revanche aucun renfort réel à l'autorité du président du Conseil ;
- l'erreur majeure des auteurs de la Constitution de 1946 a été de croire que le président du Conseil pourrait être le chef d'une majorité parlementaire qui n'a jamais existé ;
- dès lors, les mécanismes de parlementarisme rationalisé imaginés par les constituants en 1946-1954 allaient tous échouer et il faudrait en imaginer d'autres.

I. UN DEMI-SUCCÈS : L'AFFIRMATION DE LA PRÉÉMINENCE DU CHEF DU GOUVERNEMENT

André Philip l'avait dit devant l'Assemblée constituante : « Par nos textes, la présidence du Conseil est officiellement constituée, le Premier ministre (*sic*) n'est pas un membre du Gouvernement comme les autres,

1. NRF, coll. « Idées », 1962, p. 40.

2. Voir en annexe les précisions sur la comptabilisation des ministères et de la durée des crises.

3. *Le Chef du Gouvernement en France*, Paris, La Documentation française, 1979, p. 40.

4. Voir, notamment, les propositions des professeurs Duverger, Luchaire et Vedel analysées dans le chapitre « Le révisionnisme scientifique de 1956 et ses suites », in *TAY. Le régime présidentiel et la France*, Paris, LGDJ, 1967.

il a vraiment sur les membres du Conseil des ministres l'autorité sans laquelle il ne peut pas y avoir de direction gouvernementale. »

A vrai dire, en ce qui concerne l'institutionnalisation de la présidence du Conseil, la III^e République finissante avait ouvert la voie¹ en multipliant, à partir de Doumergue en 1934, les expériences de présidents du Conseil se consacrant à la direction du Gouvernement sans gérer au surplus un département ministériel et surtout en dotant la présidence du Conseil, par la loi du 24 décembre 1934 et le décret du 31 janvier 1935, d'un siège, d'un budget et de services propres.

Mais, enfin, il n'était pas tout à fait sans nouveauté d'écrire dans un texte constitutionnel que :

- les ministres sont choisis par le président du Conseil (art. 45 et 46) ;
- la question de confiance ne peut être posée que par le président du Conseil (art. 49) ;
- c'est le président du Conseil (et non les ministres) qui est seul chargé de l'exécution des lois, de la nomination à tous les emplois civils et militaires, de la direction des forces armées et de la coordination de la mise en œuvre de la défense nationale (art. 47).

47

Appuyés sur ces textes constitutionnels, les présidents du Conseil qui l'ont voulu ont pu, dans le domaine politique, affirmer leur autorité sur leur « cabinet » et notamment sanctionner les atteintes à la solidarité gouvernementale ; ainsi fit Paul Ramadier en excluant, dès le 4 mai 1947, les ministres communistes ayant voté contre le Gouvernement, alors que les traditions de la III^e et la volonté de certains² auraient dû conduire à une démission collective du Gouvernement. Ce précédent resserrera, notamment à Georges Bidault face à la défection de ses ministres socialistes en février 1950, et à Edgar Faure en 1955 en présence de la démission de ministres gaullistes puis radicaux. Pourtant, tous les présidents du Conseil de la IV^e République n'auront pas ce courage et le gouvernement Ramadier lui-même tombera du fait de la défection de ses ministres MRP ; le gouvernement Marie subira le même sort en 1948 après un mois d'existence du fait de la défection des ministres socialistes ; le gouvernement Queuille en 1949 pour la même raison ; et le gouvernement Pinay en 1952 à l'annonce de l'abstention,

1. Nous renvoyons sur ce point à notre ouvrage, *Le Chef du Gouvernement en France*, op. cit., p. 28 s.

2. Les communistes eux-mêmes, bien sûr, mais aussi Guy Mollet, tout nouveau secrétaire général de la SFIO. (Voir le rapport d'Alain Bergounioux, « Guy Mollet et la rupture du tripartisme », in *Guy Mollet, un camarade en République*, Presses universitaires de Lille, 1987.)

dans un scrutin de confiance, du groupe MRP, ce qui, dans les mœurs politiques de l'époque, voulait dire : y compris de ses ministres MRP.

48 Au demeurant, certaines des décisions les plus importantes de la IV^e République seront prises sans que le président du Conseil, par calcul ou par ignorance, joue un rôle vraiment déterminant dans leur adoption : ainsi en fut-il de la Communauté européenne du charbon et de l'acier élaborée sur la suggestion de Jean Monnet, commissaire au Plan, par Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, et René Plevin, ministre de la Défense, sans que Georges Bidault, président du Conseil, prête beaucoup d'attention à ce jalon capital dans la construction européenne autour de la réconciliation franco-allemande. Cela dit, c'est tout de même Antoine Pinay qui a stabilisé le franc en 1952, Pierre Mendès France qui a fait la paix en Indochine et en Tunisie en 1954, Edgar Faure qui a réussi à ramener le calme au Maroc en 1955 et Guy Mollet qui a capitulé à Alger le 6 février 1956. Mais il est paradoxal que les deux premiers aient dû cumuler la présidence du Conseil et le ministère des Finances ou le ministère des Affaires étrangères et que le troisième ait affirmé « ce qui caractérise la fonction de président du Conseil, et c'est aussi ce qui me la fait paraître harassante, c'est que le chef du Gouvernement, s'il est vraiment attaché à son rôle de décideur, est appelé à personnifier successivement et alternativement tous les ministères¹ ».

Dans le domaine administratif, la présidence du Conseil a reçu en héritage des gouvernements provisoires les instruments permettant d'assurer son autorité sur l'ensemble de la fonction publique. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique, créée par l'ordonnance du 9 octobre 1945 sur une idée de Michel Debré et aussitôt mise à la disposition du ministre d'État Maurice Thorez, a pu élaborer un statut général et faire partiellement échapper la politique de la fonction publique à la seule tutelle de la Direction du budget. La création parallèle de l'École nationale d'administration, également rattachée à Matignon, a complété ce dispositif en ce qui concerne la fonction publique. De même, le transfert du *Journal officiel* du ministère de l'Intérieur à la présidence du Gouvernement, par une ordonnance du 2 novembre 1944, celui de l'organisation de la presse du ministère de l'Information à Matignon, par un décret du 17 novembre 1947, sont venus accroître la liste des services propres du président du Conseil déjà

1. *Mémoires*, Paris, Plon, 1984, t. 2, p. 154.

enrichie, à la Libération, par la création du commissariat au Plan et du commissariat à l'Énergie atomique.

Et pourtant¹ : « Un des symptômes les plus frappants de la paralysie de la présidence du Conseil tout au long de la IV^e République fut son incapacité à se faire obéir de l'appareil administratif civil ou militaire. Pour un Georges Bidault, prompt à sanctionner le manque de loyalisme de hauts fonctionnaires communistes et révoquant Georges Teissier du CNRS et Joliot-Curie du CEA, les exemples contraires abondent : dès 1948, Robert Schuman constate qu'il ne peut se faire obéir des résidents français au Maroc et en Tunisie ; dès 1949, l'affaire des généraux révèle d'étranges rivalités entre services secrets : elles persisteront. En 1952 et 1953, les gouvernements Edgar Faure et René Mayer tomberont sur des froncements de sourcils du gouverneur de la Banque de France. En 1953-1954, Joseph Laniel acceptera sans broncher d'être mis devant le fait accompli de la déposition du sultan du Maroc, bafoué par le maréchal Juin à propos de la CED, bousculé par des militaires à l'arc de Triomphe à la suite de la chute de Diên Biên Phu. Pierre Mendès France se plaindra amèrement de l'hostilité de certains diplomates français dans les négociations sur l'armée européenne et n'échappera pas à la machination politico-policrière de l'Affaire des fuites. Quant aux derniers présidents de la IV^e, ils ne s'inclineront pas assez bas devant les exigences de l'armée d'Algérie pour empêcher la chute du régime : la IV^e République est bien morte d'un défaut d'autorité. »

49

II. UN COUP POUR RIEN : LE TRANSFERT DES ATTRIBUTIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE AU PRÉSIDENT DU CONSEIL

Dès les débuts de la III^e République, le président du Conseil était, selon les termes de la déclaration ministérielle du premier d'entre eux, Jules Dufaure, le 14 mars 1876, « choisi par le président de la République pour exercer en son nom les pouvoirs que la Constitution lui confère ». Mais c'est seulement la Constitution de 1946 qui entérinera cette pratique et reconnaîtra officiellement au président du Conseil l'initiative des lois, le pouvoir réglementaire, la direction des forces armées et la coordination de la défense nationale.

Il en était résulté une situation assez complexe, notamment pour

1. Nous reprenons ici une analyse de notre ouvrage, *Le Chef du Gouvernement*, op. cit., p. 40.

l'institution clé de la dyarchie à la française que constitue le Conseil des ministres. Certes, par un paradoxe souvent souligné, ce n'était pas le président du Conseil, malgré son titre, mais le président de la République qui, selon l'article 32 de la Constitution, présidait le Conseil. Mais, conformément au règlement intérieur de ce Conseil arrêté le 3 février 1947¹, c'était le président du Conseil qui arrêtaient l'ordre du jour et convoquaient le Conseil après avoir simplement recueilli l'avis du chef de l'État. Et contrairement à ce que laissait entendre le rapport Coste-Floret (*J.O.*, p. 3188), ce n'était pas le président de la République, mais le président du Conseil qui – à l'exception de certaines nominations – signait les décrets en Conseil des ministres. Le doyen Colliard avait soutenu cette thèse dès 1948² et le Conseil d'État devait la confirmer par ses décisions contentieuses (Ass. 4 avril 1952, Mouvement socialiste d'unité française, p. 209, et Ass. 30 mai 1952, dame Kirkwood, *RDP*, 1952, p. 781, conclusion Letourneur) : le motif en était, selon le Conseil, que « l'article 47 de la Constitution a transféré au président du Conseil les compétences qui étaient conférées au président de la République par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 ». En Conseil des ministres – et sauf en matière d'Union française ou pour la dissolution de l'Assemblée nationale – le chef de l'État se bornait donc à donner un avis. Mais il est vrai que, sous la III^e, il n'avait jamais refusé sa signature, sauf Mac Mahon en 1879, qui, pour ce faire, avait dû démissionner.

Ainsi ce transfert, en apparence très important, n'est-il, en pratique, que la transcription de la réalité dans les textes. Le paradoxe de la IV^e République est que c'est le président de la République, dépouillé de ses pouvoirs au profit du président du Conseil, qui sera le meilleur allié du chef du Gouvernement. Vincent Auriol puis René Coty feront tout leur possible pour limiter l'instabilité ministérielle, allant jusqu'à refuser la démission de présidents du Conseil, lorsque ces derniers n'étaient pas constitutionnellement tenus de la présenter. Et dans un cas au moins, celui du premier gouvernement Pleven en novembre 1950, cette tactique présidentielle prolongera de plusieurs mois l'existence du cabinet (voir en annexe comment les acceptations différées ont, pour leur part, assuré près de cent jours de survie aux gouvernements démissionnaires).

1. Non publié au *J.O.*, mais connu, dès 1947, par une des notes documentaires et études de La Documentation française, n° 605, 22 avril 1947, et repris dans la note n° 4779 de 1985. Roselyne Py, *Le Secrétariat général du Gouvernement*.

2. Chronique Dalloz XV, p. 61.

Le drame du régime est que le chef de l'État, quelque responsabilité qu'il se sente dans le renforcement de l'exécutif, n'a pas les moyens de ses ambitions. La dissolution est certes décidée en Conseil des ministres, mais le président de la République doit se ranger à la décision prise par ce Conseil et d'ailleurs, selon F. Goguel, René Coty était personnellement hostile à la dissolution de 1955 en raison des répercussions qu'elle risquait d'avoir sur la situation en Algérie : il n'en a pas moins dû signer le décret de dissolution (après avoir, selon Pierre Avril, recueilli dans la nuit l'avis du doyen Vedel¹).

Bref, il faudra attendre la fin de la IV^e pour que l'on admette que, dans la situation politique de la France, le renforcement de l'autorité gouvernementale passe par l'institution d'une présidence forte et que l'affaiblissement d'une des têtes de l'exécutif, soi-disant au profit de l'autre, se traduit en réalité par le recul de l'autorité des deux.

51

III. UNE ILLUSION : LE PRÉSIDENT DU CONSEIL CHEF DE LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE

Citons encore une fois le rapport Coste-Floret : « Le président du Conseil des ministres, c'est le chef de la majorité parlementaire. » La clé de l'échec de la IV^e République, c'est que, quels que soient les modes de scrutin utilisés, cette majorité parlementaire n'a jamais existé.

Cela s'est manifesté très tôt puisque le premier président du Conseil, Paul Ramadier, investi à l'unanimité – ce qui est en soi suspect –, n'est plus soutenu, à partir de la défection du Parti communiste, que par une majorité de troisième force, c'est-à-dire luttant contre les deux extrêmes, communistes et gaullistes. Et il est bien connu qu'un même président du Conseil a pu avoir le soutien de majorités très différentes ; le deuxième gouvernement Pleven, après les élections de 1951, a dû ainsi louvoyer entre une majorité de droite, y compris le RPF, favorable à l'enseignement privé et qui a voté les lois Marie Barangé, une majorité du centre pro-européenne qui a ratifié le plan Schuman contre les voix du PC et du RPF et même une majorité contre nature, gauche plus RPF, qui a voté l'échelle mobile des salaires contre l'avis du Gouvernement. Et alors que la SFIO fait, en principe, partie de la majorité gouvernementale pendant presque toute la IV^e République, sauf de

1. Article « Droit de dissolution », *Dictionnaire historique de la vie politique française* (sous la direction de Jean-François Sirinelli), Paris, PUF, 1995.

mars 1952 à mai 1954, elle pratique, de 1950 à 1952, puis de 1954 à 1956, le soutien sans participation : comment voir en Pierre Mendès France un chef de majorité parlementaire alors que l'un des groupes les plus importants de cette majorité, la SFIO, refuse de participer à son gouvernement, qu'un autre groupe qui devrait soutenir sa politique, le MRP, le poursuit de sa vindicte et que deux autres groupes dont le soutien est essentiel, les radicaux et le RPF, se divisent dans tous les grands scrutins sur la politique coloniale et étrangère ?

52 La deuxième manifestation de l'inexistence de majorités parlementaires sous la IV^e République, plus grave encore que la précédente, est qu'une même assemblée peut soutenir des gouvernements de tendance politique très différente. La deuxième législature est, à cet égard, caricaturale, puisqu'on la voit passer de gouvernements de centre gauche (Pleven, puis Edgar Faure) à des gouvernements de centre droit (Pinay, R. Mayer, Laniel), pour revenir à un gouvernement Mendès France, nettement axé à gauche, avant de terminer, comme elle avait commencé, avec un gouvernement Edgar Faure de centre gauche. Comment les électeurs de 1951 s'y reconnaîtraient-ils, quand leurs suffrages permettent de soutenir des gouvernements aussi différents que ceux d'Antoine Pinay et de Pierre Mendès France ?

La troisième manifestation de l'absence de majorité est ce que le président Edgar Faure, par une des formules dont il avait le secret, devait appeler le « gouvernement à secousses » : les crises ministérielles n'ont souvent pour résultat que d'accorder à un président du Conseil ce que l'on a refusé à son prédécesseur ; ainsi le gouvernement Laniel reçoit-il les pouvoirs spéciaux qui ont été refusés à son prédécesseur René Mayer ; le gouvernement Edgar Faure peut poursuivre en Afrique du Nord la politique sur laquelle le gouvernement Mendès France a été renversé ; le gouvernement Gaillard peut faire adopter la loi-cadre sur l'Algérie à propos de laquelle son prédécesseur, Bourguès-Maunoury, a été mis en minorité.

La quatrième manifestation de l'absence de majorité vient du très mauvais fonctionnement de la dissolution et de l'impossibilité pour un chef de Gouvernement populaire d'en user pour faire naître une majorité : Antoine Pinay en décembre 1952, plus sûrement encore Pierre Mendès France en février 1955, auraient pu, en dissolvant, faire apparaître au Parlement la majorité reflétant le soutien très massif qu'ils rencontraient dans le pays. Mais les conditions constitutionnelles de la dissolution n'étaient pas réunies. Quand elles le furent, en décembre 1955, ce fut, malheureusement, au profit d'un gouvernement Edgar Faure, qui

avait fait du Mendès France sans Mendès France, avec pour résultat l'élection contre la majorité sortante d'une majorité, d'ailleurs relative, de « front républicain », élue grâce au patronage de « PMF », mais qui allait faire en Algérie la politique inverse de celle que ce dernier avait préconisée. Là encore, où trouver le président du Conseil, chef de majorité parlementaire ?

IV. UN ÉCHEC COMPLET : LE PARLEMENTARISME RATIONALISÉ

Du fait de la nature coutumière de la présidence du Conseil sous la III^e République, les mécanismes régissant les rapports entre Gouvernement et Parlement n'avaient leurs sources que dans les règlements des assemblées parlementaires. Là encore, en les organisant de façon minutieuse dans le texte constitutionnel lui-même, les auteurs de la Constitution de 1946 avaient cru de bonne foi lutter contre l'instabilité ministérielle. Leur échec a été cruel, aussi bien pour l'investiture que pour le retrait de la confiance.

53

Sur le premier point, le mécanisme initial de la Constitution de 1946 prévoyait que le président du Conseil était investi seul, après avoir soumis à l'Assemblée nationale le programme et la politique du cabinet qu'il se proposait de constituer, et qu'il l'était à la majorité absolue. L'échec fut, sur les deux points, éclatant, puisque le premier président du Conseil investi, Paul Ramadier, accepta immédiatement un deuxième débat suivi d'un vote sur la composition de son cabinet ; dès lors, la voie était ouverte pour des crises à rebondissements, certains présidents du Conseil investis renonçant à présenter un cabinet à cette deuxième investiture ou ne réussissant pas à obtenir, à ce second scrutin, un vote favorable (voir annexe). Seul Georges Bidault eut l'énergie de refuser tout débat sur la composition de son cabinet et l'Assemblée dut se contenter cette fois d'un vote à main levée. Quant à l'exigence de majorité absolue, elle est responsable de l'échec de huit présidents du Conseil entre 1947 et 1953, et notamment de quatre d'entre eux, Paul Reynaud, Pierre Mendès France, André Marie et Georges Bidault (ce dernier d'une voix seulement) au cours de l'interminable crise de mai-juin 1953.

Mais la réforme intervenue sur ces deux points en 1954 (suppression de l'investiture personnelle du président du Conseil et suppression de l'exigence de la majorité absolue) n'a guère eu les résultats escomptés : d'une part, elle a conduit au paradoxe de gouvernements obtenant moins de voix lors du scrutin d'investiture que lors du scrutin leur refu-

sant la confiance ; ce fut le cas du gouvernement Bourgès-Maunoury investi par 240 voix contre 194, mais renversé¹ par 279 voix contre 253. Pour mesurer ce que peut être l'autorité de tels gouvernements, il faut se souvenir que les ministres parlementaires participant au vote et le gouvernement Bourgès-Maunoury ayant 46 membres, il n'avait obtenu la majorité à l'investiture qu'à la hauteur exacte du nombre de ses membres. Quant à l'effet sur la durée des crises, il est resté nul, puisque, sur les cinq plus longues crises de la IV^e, trois ont eu lieu après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle (voir annexe).

54 En ce qui concerne le retrait de la confiance, les auteurs de la Constitution avaient prévu deux mécanismes : la question de confiance et la motion de censure. Dans les deux cas, la confiance ne devait être refusée qu'à la majorité absolue des députés. Mais, d'une part, comme le prévoyait justement René Coty en 1946², la procédure de la censure n'est jamais allée à son terme sous la IV^e République, notamment parce que l'Assemblée avait bien d'autres moyens de provoquer la chute d'un gouvernement, sans se mettre dans un cas de figure pouvant conduire à la dissolution. D'autre part et surtout, la question de confiance a été entourée de préalables (délibération du Conseil des ministres, délai de réflexion avant le vote, d'un jour franc avant 1954, de 24 heures depuis la « réformette ») que les présidents du Conseil se sont ingénies à tourner en recourant à la question de confiance « implicite »³, tandis que, de leur côté, les assemblées refusaient la confiance à la majorité simple, pour provoquer la chute du Gouvernement sans s'exposer au risque de dissolution. Au total, cinq crises ministérielles seulement ont été provoquées par le refus de la confiance dans les conditions constitutionnelles (Bidault le 24 juin 1950, Pleven le 7 janvier 1952, Mayer le 21 mai 1953, Mendès France le 5 février 1955 et Edgar Faure le 29 novembre 1955), ce qui aurait normalement conduit à une durée moyenne de gouvernement de deux ans et demi, tout à fait acceptable. Mais un président du Conseil qui a engagé sa responsabilité sur l'adoption d'un texte qu'il juge essentiel, comme par exemple Maurice Bourgès-Maunoury sur la loi-cadre concernant l'Algérie, peut difficilement rester au pouvoir, même s'il n'a contre lui, ce jour-là, qu'une majorité très relative.

L'échec des mécanismes du parlementarisme rationalisé imaginés en

1. En fait, sinon en droit (voir *infra*).

2. Serge Arné, *Le Président du Conseil des ministres sous la IV^e République*, Paris, LGDJ, 1962, p. 253.

3. « Si vous ne me donnez pas une majorité, j'en tirerai les conséquences. »

1946 a conduit, pour l'adoption des textes difficiles, à recourir à un palliatif que l'on avait voulu exclure en 1946 : les pouvoirs spéciaux, permettant pratiquement à tous les gouvernements, à partir de 1953, de modifier des textes législatifs par la voie de simples textes réglementaires. C'est par leurs décrets-lois que les gouvernements Laniel, Mendès France, puis Edgar Faure ont pu, de 1953 à 1955, écrire les plus belles pages de l'expansion dans la stabilité, qui sont un des temps forts des « trente glorieuses » : la Constitution de 1946 n'y est vraiment pour rien.

En définitive, il n'a pas été besoin d'attendre 1958 pour imaginer les remèdes à l'instabilité gouvernementale : président de la République émanant directement du suffrage universel et doté de prérogatives importantes, notamment d'un droit de dissolution discrétionnaire, article 49.3 permettant au gouvernement de faire adopter un texte contre une majorité relative de l'Assemblée, priorité dans l'ordre du jour pour les textes d'origine gouvernementale, limitation du domaine législatif, sont des solutions qui ont toutes été envisagées sous la IV^e République. Restait à les mettre en œuvre.

55

*

ANNEXE

*De 16 à 34 présidents du Conseil ;
de 250 à 459 jours sans gouvernement :
les difficultés de la comptabilité*

I. Selon les auteurs, le nombre de présidents du Conseil de la IV^e République varie sensiblement. En la matière, tout est en effet question de définition.

Première définition : qu'entend-on par IV^e République, où commence-t-elle et où prend-elle fin ? Sur le premier point, ce sont les dispositions transitoires des articles 96 et suivants de la Constitution du 27 octobre 1946 qui règlent la question. Léon Blum n'est encore que le dernier président d'un gouvernement provisoire aux pouvoirs définis par la loi du 2 novembre 1945. C'est donc bien Paul Ramadier qui est le premier président du Conseil de la IV^e République. A l'autre extrémité, il ne nous paraît pas douteux que le général de Gaulle a été investi le 1^{er} juin 1958 dans les formes de la Constitution de 1946, même s'il a refusé d'assister au débat qui allait suivre la plus brève de toutes les déclarations ministérielles de la IV^e, consacrée uniquement à la

demande de pleins pouvoirs et à l'annonce de l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

Deuxième définition : qu'entend-on par président du Conseil, dès lors que les articles 45 et 46 de la Constitution prévoient successivement la désignation, l'investiture et la nomination ? De nombreux présidents, désignés par le président de la République, n'ont pu finalement être nommés, soit qu'ils aient échoué à l'investiture, faute, avant la réforme de 1954, d'obtenir la majorité absolue (cas de Léon Blum en novembre 1947, de Guy Mollet en mars 1951, de René Mayer puis Maurice Petsche en juillet-août 1951, de Paul Reynaud, Pierre Mendès France, Georges Bidault et André Marie en 1953), ou la majorité simple après cette réforme (cas de Christian Pineau en février 1955, d'Antoine Pinay et de Guy Mollet en octobre 1957), soit qu'avant la réforme de 1954 ils aient réussi à passer le cap de l'investiture personnelle, mais aient dû renoncer à constituer un gouvernement (comme Jules Moch et René Mayer en octobre 1949). Enfin, deux gouvernements, juridiquement nommés par décrets présidentiels, ceux de Robert Schuman en septembre 1948 et d'Henri Queuille en juillet 1950, ont été immédiatement renversés lors du débat sur leur composition (investiture collective non prévue avant la réforme de 1954).

56

Troisième définition : compte-t-on une ou plusieurs fois les personnalités désignées à plusieurs reprises (Guy Mollet, René Mayer, Henri Queuille : 3 fois ; René Pleven, Edgar Faure, Robert Schuman, Georges Bidault, André Marie, Pierre Mendès France, Antoine Pinay : 2 fois) ?

De Ramadier de Gaulle, la IV^e République n'a eu ainsi que 16 présidents du Conseil différents ayant réussi à constituer un gouvernement ; mais cela représente 19 gouvernements si l'on compte 2 fois Queuille, Pleven et Edgar Faure. On passe à 21 en comptant à nouveau Queuille et Schuman (présidents désignés, investis mais dont le gouvernement a été immédiatement renversé), à 23 en ajoutant Moch et Mayer qui ont été investis mais n'ont pu constituer de gouvernement, à 34 enfin en ajoutant ceux qui, désignés, ont échoué à l'investiture, ce dernier nombre étant toutefois ramené à 21 si l'on élimine les doubles et triples comptes.

A s'en tenir au nombre juridiquement le plus correct des 21 présidents nommés – c'est celui que nous avons retenu dans le tableau figurant à la fin de notre ouvrage sur le chef du Gouvernement en France et que reproduisons ci-après, non sans quelques corrections de dates –, on y trouve 10 radicaux, 4 MRP, 2 SFIO, 2 UDSR, 2 indépendants et le

général de Gaulle. Cela représente une durée moyenne d'un peu moins de sept mois sur la période janvier 1947-janvier 1959.

II. Mais une autre difficulté comptable surgit tout aussitôt. Si, pendant la durée qui sépare la démission d'un gouvernement de l'entrée en fonction de son successeur, le « sortant » n'a de pouvoir qu'en ce qui concerne l'expédition des affaires courantes (sauf après la réforme de 1954, en cas de dissolution, cf. CE Section 17 mai 1957, Simonnet, Leb. p. 314, conclusions Heumann), combien de temps la IV^e République a-t-elle été privée de gouvernement ? Là encore, les évaluations sont très variables, allant de 310 jours pour M. Arné¹ à 389, voire 459, pour M. Bouyssou². Tout dépend en effet, ici encore, d'un problème de définition ; la solution qui nous paraît juridiquement la plus correcte paraît être pour le *dies a quo* de retenir l'acceptation de la démission du président du Conseil par le président de la République, sachant que, dans les rares hypothèses où cette démission est obligatoire (confiance refusée à la majorité constitutionnelle selon l'article 49, début d'une nouvelle législature conformément à l'article 45), le président ne peut la refuser, ni différer son acceptation. Quant au *dies ad quem*, il nous paraît difficile de prendre en compte l'investiture, comme le fait M. Arné, ou le premier vote de confiance de l'Assemblée en faveur du nouveau cabinet, comme le fait M. Bouyssou, dans une de ses hypothèses avant 1954 : la bonne date nous paraît celle de la nomination du nouveau gouvernement. Nous arrivons alors à 250 jours d'expédition des affaires courantes.

Tout cela est néanmoins assez secondaire, dans la mesure où l'étude de M. Bouyssou a définitivement établi qu'au nom de la conception large suggérée par le Conseil d'État, la restriction des pouvoirs d'un gouvernement démissionnaire n'avait jamais gêné que ceux qui avaient besoin de ce prétexte et n'avait pas fait obstacle à l'adoption de mesures d'urgence, même si elle avait parfois retardé l'action diplomatique de la France (report de la conférence des Bermudes en 1953 par exemple) : ce sont des gouvernements démissionnaires qui ont autorisé l'utilisation de bases militaires françaises par l'armée américaine en 1951, procédé à une dévaluation de fait ou signé des accords franco-marocains en 1957, ordonné enfin le maintien du contingent sous les drapeaux en 1958. Cet aspect factice apparaît avec une netteté particulière quand on compare le

1. Serge Arné, *op. cit.*, p. 305.

2. « L'activité des gouvernements démissionnaires sous la IV^e République », *RFSP*, 1970, p. 645 s.

refus opposé en 1950 par le gouvernement Queuille démissionnaire à la demande de transfert des cendres du maréchal Pétain à Douaumont sous prétexte que cela excédait l'expédition des affaires courantes et la décision, prise en 1951 par le gouvernement Pleven démissionnaire, de déposer un projet de loi pour organiser des funérailles nationales au maréchal de Lattre : il eût mieux valu avoir le courage d'affirmer que ces deux maréchaux n'avaient pas les mêmes titres à la reconnaissance de la Nation.

*21 présidents du Conseil ;
250 jours d'expédition des affaires courantes ;
351 jours de gouvernement démissionnaire*

	<i>Nomination</i>	<i>Démission acceptée</i>	<i>Vide juridique</i>	
	Paul Ramadier	22 janvier 1947	19 novembre 1947	
58	Robert Schuman I	24 novembre 1947	19 juillet 1948	5 jours
	André Marie	26 juillet 1948	28 août 1948	8 jours
	Robert Schuman II	5 septembre 1948	7 septembre 1948 ¹	4 jours
	Henri Queuille I	11 septembre 1948	6 octobre 1949 ²	22 jours
	Georges Bidault	28 octobre 1949	24 juin 1950	8 jours
	Henri Queuille II	2 juillet 1950	4 juillet 1950	8 jours
	René Pleven I	12 juillet 1950	28 février 1951 ³	10 jours
	Henri Queuille III	10 mars 1951	10 juillet 1951	32 jours
	René Pleven II	11 août 1951	17 janvier 1952	3 jours
	Edgar Faure I	20 janvier 1952	28 février 1952	8 jours
	Antoine Pinay	8 mars 1952	22 décembre 1952	17 jours
	René Mayer	8 janvier 1953	21 mai 1953	38 jours
	Joseph Laniel	28 juin 1953	13 juin 1954 ⁴	6 jours
	Pierre Mendès France	19 juin 1954	4 février 1955	19 jours
	Edgar Faure II	23 février 1955	24 janvier 1956 ⁵	8 jours
	Guy Mollet	1er février 1956	10 juin 1957 ⁶	3 jours
	Maurice Bourgès-Maunoury	13 juin 1957	16 octobre 1957 ⁷	21 jours
	Félix Gaillard	6 novembre 1957	15 avril 1958	29 jours
	Pierre Pflimlin	14 mai 1958	31 mai 1958 ⁸	1 jour
	Général de Gaulle	1 ^{er} juin 1958	8 janvier 1959	

Total **250 jours**

- | | | |
|---------------------------------|--------|------------------------|
| 1. Démission présentée le 3 | gain : | 4 jours |
| 2. Démission présentée le 5 | gain : | 1 jour |
| 3. Démission présentée le 27 | gain : | 1 jour |
| 4. Démission présentée le 12 | gain : | 1 jour |
| 5. Démission présentée le 1/12 | gain : | 55 jours (dissolution) |
| 6. Démission présentée le 21/05 | gain : | 20 jours |
| 7. Démission présentée le 30/09 | gain : | 16 jours |
| 8. Démission présentée le 28 | gain : | 3 jours |

101 jours

R É S U M É

L'échec des tentatives faites par les auteurs de la Constitution de 1946 pour renforcer l'autorité et la stabilité du président du Conseil tient essentiellement à l'absence chronique de majorité parlementaire.

BERNARD LEFORT

LES PARTIS ET LES GROUPES SOUS LA IV^e RÉPUBLIQUE

DES LIVRES DE GRANDE QUALITÉ consacrés à l'histoire de la 61
IV^e République ont été publiés. Ayant « vécu » ce régime et lui
ayant consacré des années d'études, mon propos est de tenter de don-
ner une explication approfondie sur les raisons de son impuissance et de
son échec.

Un échec dont ont été responsables à la fois les partis et les groupes
et les institutions votées au second référendum de 1946.

Les analyses qui ont été faites, le référendum qui les a suivies, les
méthodes d'investigations auxquelles on a eu recours, la philosophie
politique qui les a imprégnées, les critiques qui les ont accompagnées me
conduisent à préférer une étude objective, fondée parfois sur quelques
exemples concrets.

Mon souci est essentiellement d'établir que les causes et les mani-
festations de cette crise de régime tiennent en premier lieu au caractère
fugitif des majorités successives.

La situation, au cours de ces douze années, est toujours la même :
l'Assemblée investit un président du Conseil. Dès le lendemain, la
majorité gouvernementale se réduit. Quelques mois, voire quelques
semaines plus tard, elle n'existe plus : la crise éclate. Tel a été le destin
de tous les ministères depuis 1946, sans exception. La permanence de ce
schéma a fait, sans conteste, de notre pays une exception parmi les
démocraties parlementaires.

I. LES DONNÉES POLITIQUES DE LA CRISE DES INSTITUTIONS

L'opposition est « dans la majorité »

Si la majorité gouvernementale ne conservait que pendant un temps limité sa cohésion, c'est qu'elle était animée, dès sa naissance, de tendances contradictoires. Il n'existe pas un seul régime parlementaire européen où la décomposition de la majorité obéisse aux mêmes règles qu'en France, sinon aujourd'hui en Italie et en Espagne.

62 La formule du gouvernement de coalition n'est pas, en soi, un facteur d'instabilité. Un régime démocratique efficace n'est pas seulement fondé sur l'extrême simplification des rapports de force : majorité/opposition, comme c'est le cas des pays anglo-saxons où règne le bipartisme. La stabilité de l'exécutif en Italie ou en Allemagne nous semblait exceptionnelle ; or, cinq grandes familles se partageaient le pouvoir.

Le malaise français a tenu donc à des causes spécifiques.

Certains ont rendu la loi électorale responsable de tous nos maux. Ses effets, certes, ne sont pas négligeables : ils jouent sur les divers aspects de la vie politique française. La géographie parlementaire n'avait pas cependant été profondément modifiée par l'adoption de la représentation proportionnelle. Par rapport aux chambres élues au scrutin d'arrondissement (1928-1940), les nuances politiques étaient moins variées et le nombre des groupes était sensiblement inférieur. Cela dit, la représentation proportionnelle engendrait une série de phénomènes :

- elle favorisait (par rapport aux systèmes électoraux anglo-saxon ou allemand, par exemple) la multiplication des courants d'opinion, et surtout elle les renforçait, rendant très difficile, sauf de façon marginale, un renouvellement des rapports de force (le système des apparentements n'a fait qu'aggraver cette situation) ;

- elle permettait depuis 1951 à deux cents parlementaires hostiles au régime de siéger à l'Assemblée nationale ;

- elle donnait aux partis un contrôle quasi absolu sur les élus ;

- elle assurait enfin la persistance d'un certain nombre de mythes politiques (laïcité, dirigisme, etc.), qui, trop souvent, entravaient le fonctionnement des institutions.

Pendant dix ans, l'Assemblée nationale siège aux deux tiers. Tout président du Conseil qui sollicitait l'investiture devait tenir compte d'une véritable « opposition institutionnelle » qui, quel que soit son programme, lui refusait ses suffrages. La coalition négative des commu-

nistes, du RPF et de l'extrême droite antiparlementaire (ou considérée comme telle) représentait 150 à 200 suffrages (le tiers des effectifs de l'Assemblée). C'est ce qui expliquait, par exemple, que, lors de sa chute, le cabinet de M. Bourguès-Maunoury ait obtenu plus de voix que le jour de son investiture.

Naturellement, le poids des voix « hors régime » se faisait lourdement sentir au moment même où, minée par ses contradictions internes, la majorité gouvernementale était sur le point d'éclater. Les conséquences en étaient curieuses :

- l'équilibre parlementaire et la survie des gouvernements dépendaient de quelques députés ou d'une petite formation. Cela explique l'importance, dans ces derniers cas, de ce que l'on appelait, dans le jargon du Palais-Bourbon, les « groupes charnières », généralement situés au centre gauche ;

- forts de cette position d'arbitre, ces députés isolés ou les petits groupes jouaient dans la majorité un rôle hors de proportion avec leurs assises politiques réelles et contribuaient, par leurs exigences, à accélérer la décomposition.

Le pouvoir était ainsi remis à une faible minorité dans la majorité. Pas de plate-forme gouvernementale, mais une série de compromis sur des bases négatives : 400 députés environ, sur 600, acceptaient les règles du jeu parlementaire normal. Si l'on considère qu'ils se partageaient en quatre grandes familles politiques, et si l'on constate qu'ils appartenaient à une douzaine de groupes différents, on conçoit combien la notion de majorité était relative en France. En réalité, le terme de « majorité » apparaissait impropre lorsqu'on parlait de la vie politique française. Aucun gouvernement, et la démonstration est évidente pour ceux que j'ai étudiés, ne pouvait se constituer sur une plate-forme véritable. Les exemples abondent.

- MM. Robert Schuman et René Mayer n'avaient pu réaliser leur expérience économique qu'en donnant aux socialistes certains gages (par exemple, le retrait des billets de 5 000 francs). L'éclatement des premières structures dirigistes de l'économie française, le retour à un certain libéralisme avaient, de ce fait, été gênés par un certain nombre de mesures qui, techniquement, allaient à l'encontre du but poursuivi. Le cabinet Pinay s'était trouvé dans le même cas. Le député de la Loire n'avait pu mener à bien sa politique qu'au prix de certaines concessions qui étaient contraires à ses objectifs.

Les dernières expériences gouvernementales sont également concluantes.

Le programme de la majorité Gaillard était fondé sur une série de principes antagonistes et généralement négatifs :

- réduction du déficit budgétaire (unanimité) ;
- sans impôts nouveaux (impératif modéré) ;
- sans économies nouvelles (impératif socialiste) ;
- sans révision de notre politique militaire (exigence des radicaux « moriciens », des républicains-sociaux et des modérés).

La politique économique du Gouvernement ne pouvait donc être positive et il n'est pas douteux que la situation difficile dont il avait hérité soit transmise, probablement aggravée, à son successeur.

64 Les assises politiques des gouvernements étaient ainsi le plus souvent négatives. Comme sous M. Schuman (vote de la loi assurant la liberté du travail au plus fort des grèves insurrectionnelles), sous M. Pinay (au moment des manifestations contre le général Ridgway), sous MM. Mollet, Bourguès-Maunoury..., M. Gaillard ne retrouvera pleinement sa majorité que lorsqu'il prendra de nettes positions anti-communistes. C'est un paradoxe assez étonnant, le Parti communiste était souvent le plus sûr allié des présidents du Conseil, en leur permettant de passer les caps les plus dangereux.

Conclusion : la majorité n'existait la plupart du temps que contre un programme ou un parti. Derniers exemples probants : la relative immunité dont avait bénéficié M. Pinay durant les premiers mois de son ministère a tenu essentiellement au souci des partis de la coalition gouvernementale de voir éclater le RPF. De même, la hantise d'un Front populaire explique, du moins en partie, l'exceptionnelle longévité du cabinet Guy Mollet.

L'opposition parlementaire ne joue son rôle que lorsqu'elle est d'ordre interne. Le régime parlementaire, qu'il soit latin, germanique ou anglo-saxon, a pour principe la dualité opposition/majorité et son alternance au pouvoir. La tradition instaurée par la III^e République, et aggravée par la IV^e, situait au contraire l'opposition dans la majorité, ce qui, sur le plan gouvernemental, entraînait la dislocation des volontés et la disparition des objectifs.

Les partis renforçaient les oppositions. La durée moyenne d'un gouvernement de la IV^e République (sept mois) est légèrement supérieure à celle enregistrée durant les dix dernières années de la III^e. On peut cependant affirmer que les institutions posaient avec plus d'acuité qu'en 1939-1940 le problème de la majorité gouvernementale.

Le scrutin d'arrondissement laissait, dans une certaine mesure, aux

conseillers généraux la direction du pays, et la politique nationale était, de ce fait, trop souvent réduite à des « considérations de clochers ». Mais aux partisans du système proportionnaliste, qui formule ces critiques, on peut répondre que la RP présentait d'autres inconvénients. Si, en effet, elle avait contribué à donner à la politique française des dimensions nationales, elle n'en avait pas moins privé le pays de toute direction effective.

A l'exception des communistes du Parti radical et de la SFIO, les partis de la IV^e n'existaient pas il y a trente ans : essentiellement alors fédérations de comités électoraux, leurs structures étaient réduites à un simple secrétariat parlementaire et à des organismes de propagande. Sous la IV^e les partis étaient rigides, doctrinaires, disciplinés, et l'on a vu les modérés disputer à la SFIO, sans y parvenir, son monolithisme.

Un parti véritable se justifie par son programme : aussi les formations nationales faisaient-elles hier assaut d'éloquence doctrinale. Je soulignerai plus loin combien les mythes sociaux, et plus particulièrement ce que j'appelle les « problèmes permanents », avaient servi à justifier des crises parfaitement inutiles. Je rappelle simplement que c'était le programme socialiste dit « de Puteaux » qui avait fait échouer la tentative de M. Pflimlin durant l'interrègne Mollet-Bourgès-Maunoury, que le gouvernement de M. Pinay était tombé sur le programme familial du MRP, que M. Schuman, coincé entre les socialistes et le MRP d'une part, les libéraux d'autre part, avait été victime de slogans économiques inconciliables, sur lesquels ont trébuché après lui MM. Bourgès-Maunoury et Gaillard.

65

Les conséquences immédiates de la surenchère doctrinale des partis étaient donc évidentes. Les conséquences secondes étaient plus importantes encore.

Il est un problème curieux que connaissent bien les observateurs de la vie parlementaire : aucun texte législatif, même particulièrement bien-venu, ne peut prétendre être adopté s'il n'émane d'une coalition préalable. Les projets de lois ne sont pas en cause, puisqu'ils sont censés être l'expression de la majorité gouvernementale tout entière. En revanche, les propositions de loi ou de résolution, à moins qu'elles ne portent sur un sujet mineur ou très localisé, pâtiennent généralement des rivalités partisans. En effet, aucun groupe ne veut admettre que son concurrent soit à l'origine d'une réforme valable et il n'a de cesse que de la torpiller ou d'en partager l'initiative.

Dans le premier cas, les groupes, tout en reconnaissant l'intérêt certain du texte d'origine parlementaire qui leur est présenté, combat-

taient l'initiative du groupe concurrent, pour l'une des trois raisons suivantes :

- il ne pouvait s'y associer complètement pour des motifs d'ordre électoral ;
- il n'avait pas été invité à s'y associer et craignait que son absence fût considérée comme un manque d'imagination ;
- il considérait que le texte recelait de dangereuses chausse-trapes du simple fait qu'il émanait d'un groupe concurrent.

Combien d'initiatives heureuses ont-elles ainsi rejoint, pour l'éternité, les tiroirs des secrétaires des commissions... ?

Toute réforme importante devait donc bénéficier de l'accord préalable de quelques hommes éminents appartenant à différents groupes : par exemple, la réforme hautement souhaitable qui avait fait passer de quatorze à vingt-huit l'effectif des groupes parlementaires n'aurait jamais vu le jour si M. P.-H. Teitgen n'avait associé son paraphe à celui de M. Barrachin, à l'automne 1953.

Formations « charnières » et formations « pivots »

J'ai noté plus haut que, dans certaines conjonctures parlementaires, généralement au crépuscule des majorités gouvernementales, certains petits groupes, voire quelques hommes, devenaient maîtres de la destinée d'un cabinet. Ce phénomène, transposé sur le plan des législatures, prenait d'autres proportions, et certaines familles ou partis politiques devenaient véritablement le pivot de la vie parlementaire pour une durée de cinq ans.

L'impuissance de la troisième législature était liée, je l'ai souvent écrit, à l'absence du Parti radical qui ne pouvait plus jouer son rôle traditionnel d'arbitre. C'était vrai, la composition de l'Assemblée nationale aurait voulu que le Parti radical fût l'axe de la majorité, et la scission d'octobre 1956, venue après les bouleversements de 1954 et 1955, avait été lourde de conséquences. Mais la situation n'était pas la même dans les législatures précédentes, ce qui réduisait à sa juste mesure le rôle du Parti radical ; ce rôle, c'est la SFIO qui l'avait assumé durant la première législature, le MRP durant la deuxième.

De 1946 à 1951, aucune majorité n'était concevable sans la présence des socialistes, et toutes les crises ministérielles avaient tourné autour de leur participation. De 1951 à 1955, après la rupture SFIO-MRP sur la question scolaire, c'est le MRP qui était indispensable dans tout gouvernement. La situation de ces deux formations suffirait presque, à elle seule, à expliquer la confusion politique des années 1947-1951. Toutes

deux se présentaient comme des partis monolithiques, particulièrement attachés à quelques idées-forces, ce qui rendait extrêmement difficile la constitution d'une plate-forme gouvernementale.

Le phénomène a été encore compliqué avec le MRP durant la deuxième législature : seul parti structuré de la majorité, dominant une série de formations encore anarchiques, il avait exercé une influence très supérieure à celle à quoi lui donnait droit son audience politique réelle. Le refus des libéraux, radicaux ou modérés, de se plier aux exigences des républicains populaires, les exigences de ces derniers (particulièrement sensibles sous le gouvernement Pinay) avaient été ainsi à l'origine de bien des crises. Le MRP, d'autre part, avait constamment hésité entre plusieurs majorités possibles. Partagé entre une aile libérale et conservatrice et une frange démocrate-chrétienne, il fut constamment tenté de réviser ses alliances pour maintenir sa propre cohésion. Comme la SFIO, ce parti, dit monolithique, était en effet fort complexe. Son recrutement l'obligeait à composer avec la gauche et avec la droite. Tantôt il se trouvait ainsi dans une majorité de troisième force, tantôt dans une majorité de centre droit.

67

Ces contradictions, ces hésitations, se retrouvent à la SFIO. Ce n'était jamais sans remords que les socialistes s'alliaient aux républicains populaires et *a fortiori* entraient dans une majorité du type Gaillard. Par souci de ne pas laisser au Parti communiste le monopole de la gauche, la SFIO hésitait constamment à participer à un gouvernement centriste. Lorsqu'elle s'y résignait, elle ne pouvait admettre jusqu'au bout les principes politico-économiques des formations libérales. L'inévitable querelle sur les moyens de gouvernement éclatait bientôt (cf. les cabinets Schuman, Bourgès-Maunoury et Gaillard) ; les socialistes apparaissaient rapidement en marge de l'équipe, à la frontière de la majorité et de l'opposition. Comme l'illustre parfaitement l'histoire du cabinet Bourgès-Maunoury, les réactions des libéraux aux critiques et exigences socialistes ne se sont pas fait attendre. La majorité a éclaté.

L'exécutif n'exerce qu'un pouvoir théorique

Sans majorité véritable, sauf, dans la meilleure hypothèse, pendant les premières heures de son existence, l'équipe gouvernementale souffrait à la fois d'incohérence et d'impuissance.

Le pouvoir hors du cabinet est un phénomène qui avait échappé à la plupart des observateurs de la politique française contemporaine. Ils ont cependant souligné l'étonnante hétérogénéité des gouvernements qu'un bref rappel suffit à illustrer :

– Le cabinet de M. Schuman avait constamment été partagé entre les représentants des partis libéraux et les partisans du dirigisme économique.

– M. Pinay n'avait jamais pu intégrer complètement le MRP dans son équipe.

– M. Bourgès-Maunoury s'était heurté à l'opposition de ses ministres sur le plan économique (notamment sur la politique agricole) et sur la politique algérienne (menace de démission de M. André Morice).

– Le gouvernement de M. Gaillard, après un mois d'existence, avait été menacé de la démission collective des ministres socialistes (prix, fonctionnaires).

68 On retrouvait ainsi au Gouvernement, atténuée ou accentuée, l'incohérence profonde de la majorité. Si bien que, dans maintes circonstances, il était victime d'une autodestruction et tombait quasiment de lui-même.

Mais, pour retarder cette issue, il existait un certain nombre de formules pratiques, qui avaient pour conséquence paradoxale d'enlever à l'exécutif ses attributions essentielles.

Le président du Conseil n'est plus un chef mais un arbitre : l'« immobilisme », tant de fois raillé, apparaissait dans le cadre que je viens de tracer, comme une conséquence logique de notre système.

La boutade que Clemenceau destinait aux électeurs du président de la République – « choisissez le plus bête » – a été, quarante ans plus tard, reproduite dans son principe pour la désignation du chef du Gouvernement. Certes, ce n'était pas « le plus bête » qui ait jamais été choisi, mais souvent celui qui paraissait le plus souple, le plus habile, l'homme des décisions retardées, des théories et des regrets *a posteriori*. C'était le cas de Joseph Laniel.

Cet arbitre, il est vrai, avait fort à faire, puisque le Gouvernement était devenu lui-même un second Parlement, un nouvel organe délibératif où les heurts rejoignaient parfois la violence des débats parlementaires. On se trouvait ainsi placé devant un phénomène dont on n'a connu l'équivalent dans aucun pays : sans assises parlementaires, le président du Conseil devait s'efforcer de dégager, au sein de son équipe, la majorité qui lui permettrait de gouverner. La dualité législatif/exécutif se prolongeait en France au sein de l'exécutif même, ce qui était un défi véritable au principe même du parlementarisme.

Le phénomène s'était encore aggravé à partir de juin 1957. Ne pou-

vant rassembler au sein de son cabinet aucune majorité suffisante, le chef du Gouvernement était allé la chercher ailleurs. C'est le recours aux « tables rondes » mises au point par MM. Bourgès-Maunoury et Gaillard, et qui constituaient des sortes de gouvernements et de parlements de rechange, ce qui ne faisait qu'irriter et diviser encore davantage les députés et les ministres. En effet, les décisions importantes n'étaient plus prises en Conseil des ministres et les projets de loi étaient discutés hors de l'enceinte du Parlement.

Le pouvoir était donc, à ce stade terminal de décomposition des institutions, confié aux seuls président du Conseil et chefs de partis. Parmi ces derniers, des personnalités émergent : MM. Guy Mollet et Roger Duchet, qui étaient à la tête de formations nombreuses et disciplinées. La direction de l'exécutif appartenait ainsi à un triumvirat extraparlémentaire qui était lui-même profondément divisé. Il nous semble difficile d'envisager une distorsion plus grande entre pouvoir réel et pouvoir de fait et de pousser plus loin le mépris des règles parlementaires.

69

L'exécutif s'appuie sur l'opposition : quelle peut être dans ces conditions l'action du Gouvernement ? Des compromis, des efforts de conciliation lui permettent de passer les caps difficiles, mais la condamnation à mort est prononcée à plus ou moins long terme.

La fuite devant les responsabilités est évidente tout au long de l'histoire de la IV^e République. Exemple : la procédure des décrets donne aux gouvernements un moyen d'action très large. Au moment des grèves insurrectionnelles de 1947-1948, M. Robert Schuman était juridiquement en droit de rappeler sous les drapeaux 50 000 hommes pour renforcer les forces de police. Or, ce n'est pas cette procédure à la fois souple et rapide qu'avait choisie le député de la Moselle. Il avait préféré déposer un projet de loi pour associer l'Assemblée à cette initiative. Ce choix, que la technique ne justifiait pas (il était important d'agir rapidement), ne peut s'expliquer que par la crainte qu'éprouvait le cabinet de prendre de trop lourdes responsabilités.

Le cas des pouvoirs spéciaux pour l'Algérie (et leur extension à la métropole) est analogue. Cette attitude à peu près constante des chefs de gouvernement n'était pas « payante ». Associée, contre son gré, à des décisions impopulaires, l'Assemblée, le plus souvent, se vengeait. Les crises ont eu souvent cette origine.

La stratégie défensive de l'exécutif présentait d'autres faiblesses, par exemple celle des compromis inutiles. Pour continuer à bénéficier du soutien des modérés, M. Bourgès-Maunoury a ainsi été conduit à

modifier sensiblement son programme d'urgence en matière économique et financière. En agissant de la sorte, il s'attirait l'hostilité de la SFIO, son plus sûr soutien. La même tactique, aussi paradoxale, avait été appliquée lors de l'élaboration de la loi-cadre algérienne.

Ainsi, un gouvernement, pour survivre à tout prix, sacrifiait souvent sa majorité à son opposition. Mais il ne bénéficiait pas longtemps du sursis qu'il avait obtenu. Le compromis se faisait contre les plus fidèles, et ceux-ci, déçus, ne mettaient pas longtemps à retirer leur soutien à celui qui les avait trahis.

La hantise électorale est permanente

70

Sous la même République, entre deux campagnes électorales, les parlementaires disposaient d'un certain répit. Ils se bornaient à remplir certaines servitudes – recommandations, interventions –, qui étaient fort éloignées de la politique pure. La situation était différente sous la IV^e. Les mœurs politiques instaurées en 1945 ont donné à la vie du parlementaire des dimensions nouvelles. Pour lui, la hantise électorale était devenue permanente, et cet état d'esprit le privait de sa liberté de penser et de sa liberté de décision.

Les raisons de cette évolution étaient multiples. D'une part, la loi électorale : la circonscription s'était trouvée agrandie, et les problèmes purement locaux avaient perdu de leur importance. En outre, la RP politisait à l'extrême le moindre canton. D'autre part, l'importance des formations antiparlementaires (Parti communiste, RPF, mouvement Poujade) contraignait les députés dits « gouvernementaux » à être constamment sur la défensive et à prendre eux-mêmes des positions démagogiques. De nombreux parlementaires, membres des formations de la majorité, s'étaient ainsi vus obligés de suivre, voire de mener l'offensive des milieux ruraux contre le Gouvernement, précipitant sa chute.

Le problème se serait posé différemment s'il avait existé une entente véritable des partis « républicains » contre les formations extrémistes ; mais ils agissaient en ordre dispersé ; en outre, le Gouvernement ne leur donnait pas les moyens de se défendre : l'information de l'électeur était complètement négligée en France. Aucun parlementaire ne pouvait malheureusement se prévaloir d'analyses sérieuses, de notes explicatives sur la politique gouvernementale, analogues aux livres blancs britanniques. La radio, la télévision n'étaient pas utilisées comme il l'aurait fallu, non pour la propagande gouvernementale, mais pour la défense du régime.

Les réactions dirigées de la clientèle électorale avaient été renforcées

par l'action des syndicats ruraux et des organisations professionnelles dont la puissance et l'efficacité avaient elles-mêmes été accrues par le régime de Vichy. S'il était toujours vrai qu'une voix d'électeur rural pesait plus que celle d'un électeur urbain, il était encore plus évident qu'il existait des catégories d'électeurs plus « payantes » que d'autres, parce que bien organisées. La FNSEA, les PME, certains groupements d'anciens combattants, de commerçants, etc., les « ordres » des professions libérales et généralement les « grands électeurs », pouvaient avoir une influence déterminante sur la carrière d'un parlementaire. Ils l'incitaient toujours à la prudence la plus extrême. Plus qu'avant guerre, par crainte de mécontenter l'électeur, le parlementaire n'hésitait pas à entraver l'action gouvernementale.

La multiplication des congrès, conseils ou comités nationaux et départementaux était la quatrième raison essentielle de cette hantise électorale. Le député, en présence des militants, était plus particulièrement sensible à la critique. Un gouvernement n'est jamais moins solide qu'à l'issue du congrès d'un parti de sa majorité. Certes, il était normal et souhaitable qu'un contact étroit unisse le député à ses mandants ; mais, dans le contexte politique, ces relations prenaient trop souvent l'allure d'un jugement, le parlementaire faisant figure de prévenu.

Le Gouvernement, de son côté, participait à cette campagne électorale permanente : les discours dominicaux des ministres contenaient toujours une déclaration de guerre implicite au parti concurrent.

71

II. LES DONNÉES INSTITUTIONNELLES

Dans quelle mesure les institutions étaient-elles à l'origine du malaise politique français ? C'est l'objet de la seconde partie de cet exposé. Je retiens certaines pratiques coutumières qui traduisaient la confusion des pouvoirs, des fonctions et conduisaient à l'inefficacité la plus totale.

Un « homme orchestre », le président du Conseil.

Tous les anciens présidents du Conseil que j'ai interrogés – même ceux dont l'action a pu paraître la plus timide et la plus timorée – reconnaissent que la fonction était physiquement et psychologiquement « intenable ». Chacun se rappelle le visage ravagé de l'homme, quel qu'il soit, qui va remettre, à l'issue du verdict de l'Assemblée, sa démission à l'Élysée. Sans doute la déception et la rancœur jouent-elles leur rôle, mais c'est le plus souvent la fatigue, la tension nerveuse de tous les instants pendant plusieurs mois qui ont usé et abattu les chefs de Gouvernement. Ils étaient devenus de véritables « hommes orchestre »

de la politique, sollicités dans tous les domaines et à tous les échelons, attaqués sans répit et de toutes parts.

Un président du Conseil doit naturellement faire face aux tâches normales d'un chef de l'exécutif : animer les Conseils, arbitrer entre ses ministres, négocier avec les pays étrangers, etc. La fragilité de son équipe, les rivalités et les concurrences qui la minent sans cesse rendent son arbitrage constamment nécessaire, et pour les questions les plus mineures. Le président du Conseil était ainsi conduit à participer à la plupart des décisions de ses ministres.

Il doit affronter sans répit l'Assemblée. L'opposition « institutionnelle » était politiquement peu dangereuse. En revanche, les manœuvres des membres de sa majorité représentaient pour lui une menace permanente. La moindre interpellation, le moindre amendement pouvaient lui être funestes et il devait en permanence assumer le petit rôle – mais combien absorbant – d'un stratège de couloirs. L'absence de liaison organique entre le Gouvernement et l'Assemblée se faisait ainsi lourdement sentir.

Même habile tacticien, le président du Conseil était vite dépassé par la logique du système. Si, pour survivre, il acceptait des amendements à l'un des projets de son gouvernement et des compromis, il prenait des risques dangereux. Cédant à ses adversaires honteux, il décevait ses partisans véritables. De compromis en compromis, il rendait son projet initial pratiquement inapplicable, le compliquant à l'extrême, sans pour cela satisfaire une majorité (exemple : l'amendement Brocas sur la loi-cadre algérienne).

L'ubiquité imposée au président du Conseil trouvait son parallèle au Parlement où le législatif était omniprésent. Alors que 50 à 60 % des députés sur 600 votent les lois applicables à 40 millions de Français, que l'embouteillage législatif prend des proportions effarantes, que les séances de nuit sont, de l'avis unanime, inutiles et dangereuses, l'Assemblée persiste à s'occuper de tout (bien souvent le Gouvernement le lui impose).

S'il faut un projet de loi pour ratifier les traités internationaux, la même formule juridique est requise pour le transfert des cendres d'un homme célèbre au Panthéon, pour régler le problème des appareils distributeurs de bière, classer le pineau des Charentes dans les vins doux naturels, autoriser l'usage du qualificatif « bottier » dans l'industrie et le commerce, sans oublier le problème de la remonte des « baudets nationaux »... Or le député ne peut être omniscient, administrateur et commerçant, stratège et diplomate.

L'abus de la procédure, la persistance d'usages rétrogrades ont discrédité les institutions françaises. En outre, elles les ont rendues non viables. Les restrictions renforcées aux importations d'endives ou la qualification d'une boisson alcoolisée étaient autant de chausse-trapes sous les pas du président du Conseil. Elles permettaient sans doute à l'Assemblée de contrecarrer l'action du Gouvernement, voire d'abrèger son existence, sans que les députés prennent leurs responsabilités véritables.

Les « pouvoirs extérieurs »

L'extrême dispersion des pouvoirs aura caractérisé le régime de la IV^e République. Non seulement il y a eu dispersion et confusion entre les divers organes constitutionnels, mais aussi partage de l'autorité entre l'État et des forces qui lui sont extérieures. Minés par leurs contradictions internes, l'État, l'exécutif, le législatif devaient composer avec toute une série de puissances, se heurter à des idées-forces et s'incliner devant les mythes sociaux. La formule « il n'y a plus d'État » n'avait jamais été plus justifiée.

73

Les groupes d'intérêts étaient multiples et leurs moyens de pression les plus divers. Il y avait les partis, les syndicats et ce qu'on appelle aux États-Unis les *lobbies* ou *pressure groups* ; tous intervenaient dans le fonctionnement du régime. Mon souci n'est pas de les énumérer tous, la liste en serait trop longue. Je retiendrai seulement certaines catégories de groupes d'intérêts dont le rôle politique est évident.

L'influence des partis sur les pouvoirs publics est le défaut dominant des douze dernières années de la IV^e. Il a été assez souvent souligné pour que je n'insiste pas. Ce qui entre davantage dans le cadre de cette étude, c'est le rapport entre l'influence primordiale des partis et l'affaiblissement de l'autorité de l'État.

La formation des cabinets achoppait fréquemment sur la répartition des charges ministérielles. Dans tous les cas, elle faisait l'objet de tracasseries nombreuses. Les cabinets que je citerai comme exemples sont sur ce point révélateurs :

– M. Schuman a eu à concilier radicaux et socialistes. Les premiers, ayant abandonné aux seconds les responsabilités économiques, entendaient considérer l'Union française, l'Afrique du Nord et l'Afrique noire comme une chasse gardée.

– M. Pinay n'a pu obtenir la participation du MRP qu'en attribuant à M. Robert Schuman le Quai d'Orsay. Les républicains populaires mettaient comme seconde condition à leur participation d'être déchargés de toute responsabilité en matière économique et sociale.

– M. Bourgès-Maunoury n'a pu constituer rapidement son équipe que grâce à la multiplication des portefeuilles (record de la IV^e République), les parties prenantes étant relativement peu nombreuses. Au contraire, avec une formule d'« Union nationale », M. Gaillard avait préalablement limité le nombre des maroquins. Aussi lui fallut-il trois jours pour constituer son gouvernement.

Non seulement le quantum des portefeuilles requiert l'attention des partis, mais surtout l'attribution d'un certain nombre de ministères clés. Pendant la deuxième législature, le MRP n'avait jamais accepté de se dessaisir des Affaires étrangères, les radicaux de l'Intérieur et de l'Éducation nationale, les modérés de l'Agriculture, etc.

74 L'attribution des portefeuilles suscitait toujours des intrigues de couloirs. C'était un handicap sérieux pour le Gouvernement à sa naissance, mais aussi par la suite. Combien de votes hostiles le jour d'une crise n'avaient-ils pas pour raison véritable la déception d'un portefeuille attendu remis à un autre, ou l'avancement accordé à un adversaire électoral. S'estimant lésés par M. Bourgès-Maunoury lors de la constitution de son cabinet, les radicaux « dissidents » (tous ministrables) s'étaient abstenus lors de la chute du député de la Haute-Garonne.

Le partage des responsabilités entre les partis ne se limitait pas aux postes dits « politiques ». Il atteignait également le secteur administratif, même le plus technique. Cette colonisation de l'administration, qui rappelle fâcheusement le *spoil system* américain, sévissait depuis la naissance du régime et avait des implications politiques. Le cabinet de M. Schuman avait été sérieusement ébranlé par deux nominations politiques : celle de M. Marcel-Edmond Naegelen à Alger et celle de M. Francisque Gay à Ottawa. Sous le gouvernement Guy Mollet, l'hostilité d'un large secteur du centre droit parlementaire avait été provoquée par la nomination d'un nombre considérable de militants socialistes à des postes importants.

Les pressions économiques sur l'État étaient constantes. Généralement, les *pressure groups* proprement dits ne mettaient pas en danger l'existence du Gouvernement, mais ils paralysaient souvent son action (exemple : les difficultés rencontrées par le gouvernement Mollet lors de la discussion du budget 1957 des Travaux publics ; l'intergroupe parlementaire des transporteurs routiers et les associations professionnelles afférentes ayant fait une obstruction sérieuse). L'Amicale parlementaire agricole est un autre exemple.

Si les *pressure groups* n'avaient pas une action déterminante, les

syndicats ouvriers, patronaux et les organisations agricoles jouaient un rôle souvent décisif dans la vie et la mort des ministères. L'intervention des organisations ouvrières dans la vie politique tient en partie au pluralisme syndical.

Les mouvements sociaux constituaient toujours un danger pour un gouvernement. Il étaient souvent prétexte à l'éclatement de la majorité. Chaque parti cherchait à conserver sa clientèle syndicale : d'abord, pour lui-même ; ensuite, pour des dirigeants du syndicat qu'il soutenait.

Par exemple, la SFIO ne pouvait faire autrement que de menacer plusieurs gouvernements du retrait de ses ministres si tel président du Conseil n'acceptait pas une certaine revalorisation des traitements de la fonction publique. Il s'agissait, pour les socialistes, d'une partie importante de leur clientèle électorale et de l'essentiel des effectifs de Force ouvrière, le syndicat le plus proche de la social-démocratie. L'intervention syndicale dans la vie politique et parlementaire s'opérait essentiellement par le canal du Parti socialiste (FO) et du MRP (CFTC) – la liaison organique du PC et de la CGT dispense de tout commentaire.

75

La puissance des organisations agricoles était beaucoup plus grande encore. L'écrasante majorité des élus du centre droit représentait des ruraux ; la campagne dispose, en outre, de bastions extrêmement solides dans tous les partis sans exception, de l'extrême droite à l'extrême gauche. Le plus puissant intergroupe, l'Amicale parlementaire agricole, soutenait leurs revendications. Les organisations agricoles ont fait « tomber » plusieurs gouvernements. Nul doute qu'elles se proposaient avant le 13 mai de se manifester encore de façon spectaculaire.

La presse jouait un rôle moins important que sous la III^e République. Les journaux d'opinion, de combat, n'existaient plus (sauf quelques hebdomadaires). On ne saurait cependant affirmer que l'influence de la presse était nulle. Des journalistes peuvent encore se targuer d'avoir « fait » à l'époque 46-48 des présidents du Conseil et des ministres. D'autres ont, sans nul doute, contribué à la chute de ministères, en excitant telle ou telle fraction de l'opinion parlementaire contre le cabinet au pouvoir. Mais, dans l'ensemble, la presse de la IV^e République répugnait à la polémique. Elle portait dans ce domaine une part de responsabilité dans la désaffection du pays pour le régime. Plus sévèrement critiqués, les gouvernements et le Parlement auraient accompli peut-être plus sérieusement leur tâche.

Le bon fonctionnement de l'exécutif était souvent gêné par la présence de problèmes jamais résolus, que j'appellerai les « problèmes per-

manents ». Ils se posaient avec une acuité à peu près semblable à tous les cabinets. Ils servaient ainsi de machines de guerre contre tous les gouvernements.

Les opposants « institutionnels » s'en emparaient à tout bout de champ ; les opposants « honteux », membres de la majorité en décomposition, n'hésitaient guère non plus à s'en servir pour précipiter la crise. Certains de ces « problèmes permanents » avaient une réalité tangible ; d'autres n'avaient guère d'existence que par la tradition historique et les attitudes passionnelles de l'opinion ; d'autres, enfin, avaient une position intermédiaire.

76 Quelle que soit leur catégorie, ils constituaient l'essentiel des plates-formes des partis, justifiant ainsi certains « lâchages » ; ils ont été à l'origine de la plupart des crises. Aussi bien, faut-il les classer dans ce que nous avons appelé les « pouvoirs extérieurs », car ils s'imposent à l'exécutif avec une violence décisive en bien des cas. Parfois, mais c'est là l'exception, ces problèmes permanents ont l'heureux effet de prolonger l'existence d'une majorité qui ne demandait qu'à se défaire. Il en fut ainsi à l'aube de l'Europe et il est certain que, durant la deuxième législature, les perspectives d'intégration des « Six » contribuèrent à maintenir des majorités, pourtant divisées sur d'autres sujets.

Les problèmes économiques et financiers avaient été les plus difficiles à résoudre : ils ont fait trébucher dix gouvernements depuis l'entrée en vigueur de la Constitution. Les drames financiers ont toujours assombri l'existence des gouvernements. Depuis la Libération, les considérations économiques avaient déchiré les hommes et les partis. En effet, la participation croissante de l'État à la vie économique et sociale comportait un triste revers. L'éternelle querelle – qui prend souvent des aspects mythiques – entre libéralisme et dirigisme n'était pas seule en cause. Je rappelle, pour m'en tenir aux cabinets dont j'ai suivi l'existence, que les ennuis de M. Pinay commencèrent avec les discussions budgétaires et qu'il fut renversé parce qu'il voulait effectuer une péréquation dans le budget de la Sécurité sociale ; l'affaire des subventions aux agriculteurs fut à l'origine de la chute de M. Bourgès-Maunoury.

Je note enfin que l'Assemblée se fait toujours, contre la fiscalité, le fidèle reflet de l'opinion publique. Le budget proprement dit doit retenir tout particulièrement l'attention. Il offre un terrain de choix aux amateurs de crises ministérielles ; la complexité de la procédure permet toutes les manœuvres, ou du moins les permettait jusqu'à ce que le décret de juin 1956 vienne mettre un peu d'ordre dans le débat budgétaire. La discussion de la loi de finances, en commission ou en séance,

donnait au parlementaire l'occasion de se mettre en valeur aux yeux de ses mandants.

Avant la guerre, les discussions budgétaires se situaient le plus souvent à l'échelon des intérêts locaux. Les gouvernements étaient ainsi harcelés par des amendements ou des demandes de restrictions symboliques de crédits, mais, sur le plan politique, ces escarmouches sur les chemins vicinaux ne présentaient pas un réel danger. La situation était différente de 1946 à 1958. Avec la RP, le budget s'était politisé ; il n'était plus l'affaire des élus des arrondissements, mais des partis. C'est la répartition des grandes masses budgétaires qui devenait l'objet de controverses, et la position du Gouvernement dans la discussion de la loi de Finances était rendue beaucoup plus délicate.

Le mythe social de la « laïcité » et son corollaire la « liberté de l'enseignement » constituent le type même de faux problèmes, bien qu'ils existent encore aujourd'hui. Ils en posaient cependant de fort réels autrefois aux gouvernements, et leur puissance passionnelle était telle qu'ils pouvaient encore, après cinquante ans de séparation entre l'Église et l'État, mobiliser l'opinion en deux camps. La querelle entre « laïcs » et « anti-laïcs » ne s'était pas apaisée depuis la guerre. En donnant l'avantage aux seconds, le régime de Vichy avait invité les premiers à prendre une revanche. Par ailleurs, la présence – favorisée par le vote des femmes – d'un grand parti « confessionnel », le MRP, n'a pas contribué à faciliter la solution des antagonismes. La laïcité demeure depuis la Libération un excellent instrument pour miner une majorité. Elle permet surtout aux communistes – et on a vu certains radicaux l'utiliser – de mettre la SFIO en position difficile lorsqu'elle collabore avec des formations centristes. L'absence des socialistes dans les gouvernements de la deuxième législature s'expliquait avant tout par leur volonté de ne pas paraître collaborer à une majorité Barrachin-Barangé.

77

Les autres « problèmes permanents » furent les réformes institutionnelles : loi électorale (mise le plus souvent en avant par les libéraux, et qui a justifié la non-participation du MRP à plusieurs cabinets), Constitution (impératif fréquent des républicains populaires), réforme fiscale ; les problèmes sociaux : fonction publique, sécurité sociale, allocations familiales (armes utilisées généralement par les socialistes et le MRP), les radicaux se réservant la réforme de l'enseignement et la défense des colonies françaises ; les problèmes militaires : les crédits de la Défense nationale, trop lourds, la durée du service militaire, trop

longue, critique permanente des partis de gauche, etc. ; les problèmes d'outre-mer qui avaient tendance à jouer un rôle de plus en plus important, mais, dans ce domaine, les notions traditionnelles étaient renversées : le MRP avait ainsi une position plus libérale que la SFIO, et surtout le Parti radical.

78 Pour terminer cette énumération, un souvenir historique : le rappel de l'avant-guerre et de l'occupation, qui demeure encore un « problème permanent ». Certains cabinets se sont vus menacés parce qu'ils comprenaient en leur sein des personnalités qui furent mêlées à des événements historiques douloureux. Exemple : M. Robert Schuman voulait donner, dans son cabinet, la responsabilité des Affaires sociales à M. Blum et celle des Affaires économiques à M. Reynaud. Il dut y renoncer sur l'intervention des socialistes. Ce n'était pas aux conceptions économiques de M. Reynaud que s'en prenait la SFIO, mais à l'homme des décrets-lois de 1938 et au président du Conseil de 1940. M. René Mayer dut « démissionner » M. André Boutemy, qui avait été préfet de Vichy.

Ces problèmes, plus ou moins réels, plus ou moins mythiques, ont pesé lourdement sur la vie du régime et donnent les raisons de son échec. Certains prétendent que c'est le 13 mai et la poursuite de la guerre d'Algérie qui sont responsables de la chute de la IV^e République. Je crois que ces événements l'ont accélérée, mais elle s'était déjà condamnée.

Dernière observation : le comportement des hommes dans tous les partis et tous les groupes : quelle que soit leur « étiquette » politique, ils ne s'aimaient guère, se détestaient souvent, voire se haïssaient. Ces sentiments ne s'exprimaient pas seulement entre adversaires politiques, hommes de droite contre hommes de gauche et réciproquement. C'est à l'intérieur des partis et des groupes que l'on se déchirait le plus, avec souvent une férocité rappelant les luttes tribales d'un lointain passé.

Les haines entre leaders au sein des partis

SFIO	Guy Mollet – Daniel Mayer
MRP	Georges Bidault – Robert Schuman
Radicaux	Pierre Mendès France – René Mayer
UDSR	François Mitterrand – René Pleven
Indépendants	Antoine Pinay – Joseph Laniel
PC	Maurice Thorez – Laurent Casanova

Cette « guerre », menée le plus souvent dans l'ombre, a été un facteur non négligeable de la faillite de la IV^e République. Je peux en porter témoignage.

R É S U M É

Les partis et les groupes ont contribué à provoquer la chute inéluctable de la IV^e République. Celle-ci ne mérite pourtant pas la condamnation qu'elle a souvent subie. Les partis et les groupes ont été érigés par des hommes de grande qualité qui ont sauvé nos libertés pendant la période où celles-ci étaient menacées : l'adoption du plan Marshall et la participation de la France au pacte Atlantique et à l'OTAN en portent témoignage. A son débit, en revanche, les divisions entre les partis et, en leur propre sein, l'incapacité de « gérer » la guerre d'Indochine et celle d'Algérie, ses faillites financières successives, son conflit permanent sur la laïcité, etc. La IV^e était condamnée, et l'épisode du 13 mai 1958 n'a fait qu'accélérer sa disparition. La crise du régime tenait au caractère fugitif des majorités, au règne du compromis et à la permanence de l'offensive parlementaire.

L'UDSR, UN PARTI CHARNIÈRE

L'UNION DÉMOCRATIQUE ET SOCIALISTE de la Résistance¹ est le plus souvent présentée comme un parti charnière à l'influence politique inversement proportionnelle à son importance numérique. « État-major sans troupes, écrivait Philip Williams², comme certains partis charnières sous la III^e République, l'UDSR était trop faible pour qu'on la craignît et trop indispensable pour qu'on l'ignorât. » Dans la légende noire de la IV^e République, l'UDSR se livrait aux délices de l'instabilité gouvernementale, jetant sa poignée de voix dans un sens puis dans un autre pour faire et défaire les combinaisons parlementaires. C'était oublier un peu vite que l'UDSR avait eu, de 1945 à 1958, plusieurs réalités ; tour à tour incarnation du projet de créer un grand parti de la Résistance, petit parti de cadres et de gestion des affaires de la République, parti « spécialisé » dans la construction européenne et d'un ensemble franco-africain. C'était oublier aussi qu'elle avait joué ce rôle de parti charnière dans une configuration bien particulière du système partisan et non pas durant toute la IV^e République.

81

1. Pour l'essentiel, cet article s'inspire de notre thèse : *L'Union démocratique et socialiste de la Résistance, d'une Résistance à l'autre, 1945-1965*, soutenue devant l'université de Paris IV-Sorbonne en 1993, en cours de publication.

2. Philip Williams, *La Vie politique sous la IV^e République*, Paris, Armand Colin, 1971, p. 355.

DU PARTI DE LA RÉSISTANCE AU PARTI DE GESTION
DES AFFAIRES DE LA RÉPUBLIQUE

A l'origine, l'UDSR n'avait pas vocation à être sous la IV^e République ce que les républicains socialistes ou d'autres groupes charnières avaient été sous la III^e.

82 L'UDSR est la seule formation politique à être issue exclusivement de la Résistance. Le 25 juin 1945, à l'initiative de la majorité du Mouvement de libération nationale, qui avait refusé en janvier de fusionner avec le Front national dominé par les communistes, l'UDSR est constituée sur la base d'une fédération de mouvements de Résistance. A l'exception des communistes, toutes les familles résistantes – des Français libres aux résistants de l'intérieur – et toutes les familles politiques – des gaullistes aux socialistes en passant par les démocrates chrétiens – s'y retrouvent. L'UDSR a alors opéré un rassemblement de personnalités politiques plus large – sinon plus nombreux – que le RPF. C'est la génération politique issue ou passée par la Résistance qui s'y trouve en son entier représentée. Sous la Troisième Force, l'Union fera jouer ces solidarités méta-partisanes. Cette fédération est alors conçue comme un vaste rassemblement, instrument de la rénovation politique, et comme le prolongement à la Libération de l'engagement de résistants qui condamnent tout à la fois la III^e République, son personnel et les partis politiques traditionnels. L'UDSR veut occuper dans un paysage politique tripolaire la position centrale entre la droite et le PCF. Cette formation se présente volontiers comme travailliste en ce sens que s'y retrouveraient croyants et laïcs pour dépasser la vieille querelle qui les oppose. L'UDSR se pense comme l'agent de la rénovation de la gauche, rénovation qui passe par l'absorption de la SFIO dans un rassemblement plus vaste. En fait, la SFIO en signant un pacte d'unité d'action avec l'Union ne cherche qu'à attirer à elle les résistants les plus à gauche au moment même où l'UDSR songe à la remplacer. C'est dire qu'à la Libération les chances de fonder un grand parti de la Résistance non communiste sont faibles, d'autant que la fondation du MRP lui retire la clientèle démocrate-chrétienne, à l'exception de ceux qui refusent tout parti à caractère confessionnel. En outre, l'absence de soutien du général de Gaulle à une formation qui se pense comme la préfiguration du rassemblement gaulliste n'est pas étrangère à l'échec de cette formule. Cet échec tient aussi beaucoup à l'inexpérience des résistants UDSR qui ont cru que le paysage politique

était vierge de tout héritage à la Libération. Il n'en était rien ! Les résistants avaient bien avant la fin de la guerre perdu la course de vitesse qui les opposait aux anciens partis politiques. La permanence de part et d'autre de la guerre des comportements politiques, la stratégie du Parti communiste, l'attitude de la SFIO, l'existence même du MRP interdisent à l'UDSR d'être l'agent de la transformation et de la rénovation de la vie politique française.

Le 21 octobre 1945, au soir des élections à la première Assemblée nationale constituante, l'Union, qui aligne 31 élus, prend la mesure de son influence. L'UDSR, comme le Parti d'action en Italie, aurait pu prendre la décision de se saborder. On pourrait s'étonner qu'une formation politique de cette nature devienne un parti charnière dans le plus pur style de la III^e République, si on ne savait que l'UDSR, dès sa création, se propose d'être un médiateur, un parti « tampon¹ » pour éviter l'affrontement de deux blocs antagonistes. Aussi, sa transformation en juin 1946 de fédération de mouvements de Résistance en petit parti de gestion des affaires de la République s'accompagne-t-elle moins à cet égard d'un changement de nature que de fonction. C'est ainsi que le groupe parlementaire a suscité, précédé ou accompagné les transformations des combinaisons parlementaires. En novembre 1945, le général de Gaulle devant les exigences du Parti communiste était prêt à renoncer à former le Gouvernement. Sait-on que, pour débloquer la situation et empêcher que les communistes ne se saisissent du départ du Général pour s'installer au pouvoir en position de force, le groupe UDSR a été à l'origine du tripartisme par le dépôt d'un amendement en vertu duquel il demandait au « président de Gaulle de reprendre ses négociations pour qu'un gouvernement tripartite puisse être formé dans les délais les plus brefs² » ? En plaçant les trois grands partis devant leur responsabilité, il s'agissait de donner à la France un gouvernement dirigé par le seul homme capable de s'opposer aux communistes. On trouve ici un des traits constants de l'UDSR : éviter les affrontements, respecter les règles du jeu, être le pompier des majorités en difficultés. C'est dire que sa transformation en parti charnière s'est faite avec plus de facilité qu'on aurait pu l'imaginer. Seule l'alliance conclue avec le Parti radical, parti honni, souleva quelques difficultés.

1. L'expression est de Pierre Bourdan.

2. Le groupe socialiste proposa un sous-amendement par lequel les trois grands partis étaient désignés nommément. *J.O.*, Assemblée constituante, Débats, 19 novembre 1945, p. 72 s.

L'UDSR, PARTI CHARNIÈRE DE LA TROISIÈME FORCE

L'alliance de l'UDSR avec le Parti radical dans le cadre du Rassemblement des gauches républicaines, en avril 1946, pouvait paraître contre nature. Malgré tout, de Gaulle parti, l'opposition au tripartisme¹ et au projet de constitution, la défense du libéralisme économique, la nécessité imposée par la loi électorale de présenter des listes communes pour éviter l'éparpillement des voix justifiaient cette alliance avec un Parti radical pour lequel l'anticommunisme et la défense du libéralisme prenaient le pas sur l'anticléricalisme.

84 Hostile aux institutions de la IV^e République, mais respectueuse de la décision des Français, réservée à l'égard de combinaisons parlementaires à la base trop étriquée, l'UDSR contribue, du départ des ministres communistes jusqu'à la formation du premier cabinet Queuille, à faire et à défaire les gouvernements dans le but d'élargir et de consolider la Troisième Force. Par sa position géographique à l'Assemblée, le groupe UDSR est au centre d'une constellation comprenant la SFIO, le MRP, les radicaux, les modérés et les gaullistes. Il peut donc en regardant tantôt vers l'un tantôt vers l'autre sculpter à son gré les combinaisons parlementaires.

La capacité de l'UDSR à remplir la fonction de groupe charnière est soumise à plusieurs facteurs : la configuration de l'Assemblée et les rapports de force entre les groupes, le poids des événements internationaux et l'évolution de la guerre froide, la plus ou moins grande homogénéité des comportements à l'intérieur du groupe, sans parler des répercussions des postures parlementaires à l'intérieur du parti. Trop faible pour imposer à ses députés une stricte discipline, qui du reste était contraire à sa conception de la responsabilité de l'élu, l'UDSR se satisfait de la liberté de vote. Aussi, ne vote-t-elle jamais d'un bloc dans un sens ou dans l'autre. Schématiquement, lors de chaque scrutin, un tiers des élus vote « pour », un tiers vote « contre » et un tiers s'abstient ou ne participe pas au vote. Cela correspond aux trois tendances qui cohabitent alors à l'intérieur du groupe : une tendance « gouvernementale » (Bourdan, Forcinal, Chevallier, Mitterrand, Viollette), qui soutient le plus souvent les gouvernements ; une ten-

1. Jacques Baumel, président du groupe parlementaire, précise en 1946 que la raison d'être de l'UDSR « vient essentiellement de deux refus : celui de 1940 et celui de 1946 », c'est-à-dire le tripartisme sans de Gaulle.

dance « gaulliste », représentée par René Capitant, membre du RPF dès sa création ; et une tendance « pleveniste », qui suit René Pleven dans sa stratégie d'élargissement de la Troisième Force sur sa droite. Notons au passage que René Pleven, leader alors incontesté du groupe parlementaire, doit veiller à l'articulation des trois tendances à l'intérieur de son groupe charnière.

Pour mesurer de quelle manière l'UDSR remplit sa fonction de parti charnière dans les combinaisons parlementaires, sept scrutins allant du 30 octobre 1947 au 10 septembre 1948 ont été sélectionnés et représentés sous forme de graphiques. C'est, en effet, au cours de cette période que l'UDSR fait et défait les gouvernements à sa guise et joue pleinement un rôle de groupe charnière facilitant le glissement d'une combinaison gouvernementale à une autre. Après le départ des communistes du gouvernement en mai 1947, elle contribue puissamment à l'édification de la Troisième Force.

85

Pour chaque scrutin – à l'exception de celui du 22 novembre – les groupes parlementaires ont été classés, de gauche à droite sur la ligne des abscisses, en fonction de leur importance numérique décroissante pour les votes « pour », croissante pour les votes « contre », et ceci afin de représenter clairement les lignes de force qui traversent l'Assemblée. Cette représentation permet de visualiser le chevauchement des clivages politiques et la plus ou moins grande autonomie des élus à l'intérieur de leur groupe. Par comparaison, les graphiques rendent compte du déplacement de l'axe des combinaisons parlementaires et de la position de l'UDSR à leur égard.

Le 30 octobre 1947 (graphique 1), la confiance est accordée au gouvernement Ramadier à une faible majorité et au bénéfice de 20 abstentions. L'assise du gouvernement se réduit aux socialistes, aux républicains populaires et à une poignée de radicaux, de républicains indépendants et d'UDSR acquis à la participation aux cabinets issus du tripartisme. L'UDSR « gaulliste » – celle de Capitant et de ses amis – et l'UDSR pleveniste ont voté contre. René Pleven estime que le cabinet ne tient pas compte de la nécessité de réaliser un gouvernement aussi large que possible, c'est-à-dire une combinaison de Troisième Force élargie aux formations du centre et de la droite et aux gaullistes. Le député des Côtes-du-Nord propose en effet le vote d'une loi électorale majoritaire et d'apporter à la Constitution des modifications. L'UDSR « prend ainsi figure de trait d'union entre les partis actuellement constitués et le RPF », note *Le Petit Bleu des Côtes-du-Nord* du 29 octobre

1947¹. René Pleven répète sans se lasser que la double opposition communiste et gaulliste paralyse le régime au profit du PCF. Il s'emploie alors jusqu'en 1948 à réunir les conditions de l'entrée des gaullistes dans une IV^e République amendée. René Pleven utilise les voix qui sont à sa disposition à l'intérieur du groupe et au-delà du groupe pour en administrer la preuve.

86 Par exemple, après le retrait du gouvernement Ramadier, Léon Blum n'atteint pas la majorité constitutionnelle à 9 voix près (graphique 2) le 21 novembre, malgré l'appui massif du MRP et de la SFIO. Pour avoir maladroitement mis sur le même plan Maurice Thorez et Charles de Gaulle, Pleven lui porte l'estocade. Il aurait suffi que le député des Côtes-du-Nord déplace 9 voix en faveur de Blum pour qu'il soit investi. Par son attitude, le groupe favorise le glissement des combinaisons vers la droite. Ce scrutin prend toute sa signification si on le compare à celui du 22 novembre (graphique 3). À l'exception des communistes et de leurs alliés, l'ensemble des députés ayant exprimé un vote ont investi Robert Schuman, qui avait déclaré ne jeter d'exclusive contre personne. Le gouvernement Schuman s'ouvre alors au centre droit par la nomination de René Mayer aux Finances. La démonstration selon laquelle aucune formule n'est fiable si elle n'accorde pas une place aux centres et à la droite a été faite. La SFIO abandonnait au MRP le rôle de pivot des majorités de Troisième Force. Le RPF et le PCF ne ménagent pas plus ce cabinet que le précédent. Dans les premiers mois de 1948, le cabinet Schuman ne doit sa survie qu'aux interventions de René Pleven. La gravité de la situation internationale – le coup de Prague a eu lieu du 20 au 27 février 1948 – rendait dangereuse l'ouverture d'une crise. En février 1948, Pleven en s'abstenant sauve le gouvernement Schuman. Mais attention, que les groupes du centre se divisent, que les abstentions volontaires – le vote le plus proche de l'opposition – dépassent la barre d'une cinquantaine, et le Gouvernement chute (cf. scrutin du 19 juillet 1948, graphique 4). Notons que René Pleven n'ajoute pas sa voix à celles des gaullistes mais vote à l'unisson de François Mitterrand. C'est qu'entre la formation du Gouvernement et l'été 1948, René Pleven a échoué dans sa tentative de jeter un pont entre la majorité et le RPF. Par un retentissant article donné au *Parisien libéré* du 11 mars 1948 – la veille, Jan Masaryk est décédé à Prague –, René Pleven appelle tous les républicains à une union contre les communistes : « l'intérêt général exige une entente

1. *Le Petit Bleu* est l'organe de presse de René Pleven.

entre de Gaulle et le président Schuman ». Pour condamnée à l'échec qu'elle était, cette proposition n'en était pas moins habile. René Pleven, en premier lieu, gèle pour un temps le différend qui allait croissant à l'intérieur du parti entre les gaullistes conduits par René Capitant et les UDSR de gouvernement rassemblés derrière François Mitterrand. En outre, il lève l'« hypothèque de Gaulle » dans le meilleur style parlementaire. Que sa proposition soit ou non acceptée, René Pleven est gagnant : le rapprochement Troisième Force-RPF se serait fait qu'il serait devenu le chef du dispositif ; le rapprochement échoue, il devient l'arbitre des combinaisons de Troisième Force. « Las de lancer un pont entre les gaullistes et le régime, écrit Jacques Fauvet, il s'est décidé à l'emprunter lui-même¹. » Mais en attendant d'entrer en 1949 au gouvernement, René Pleven au cours de l'été 1948 va administrer à nouveau la preuve que les formules de Troisième Force aux assises trop étroites ne sont plus viables. Le compas de la majorité était encore insuffisamment ouvert. La majorité ne tarda pas à se diviser sur la politique économique et financière et sur la question scolaire, qui provoqua la chute du gouvernement le 19 juillet 1948. Il était clair que toute combinaison était menacée dès lors qu'elle faisait une politique jugée trop à droite par son aile gauche, ou trop à gauche par son aile droite.

87

Les présidents du Conseil se succèdent : Schuman, André Marie, Schuman à nouveau. Le 7 septembre, dans une intervention courte et acérée, René Pleven dénonce l'accord précaire conclu avec la SFIO : « Ce à quoi l'on assiste, ce n'est pas, et je l'affirme, l'agonie d'un régime, mais l'agonie d'une formule, d'une formule qui veut faire reposer le Gouvernement sur une partie seulement de l'Assemblée, au lieu de faire appel à tous les républicains et à toutes les forces du pays². » La Troisième Force est à la merci de l'attitude d'une UDSR qui tire toute son importance de sa capacité à déplacer l'axe des majorités (graphiques 5 et 6).

Le 10 septembre 1948, l'UDSR – à l'exception des gaullistes – vote pour le radical Henri Queuille. C'est qu'en effet ne pouvant aller ni trop à droite ni trop à gauche, l'axe de la majorité s'arrête au centre. L'investiture d'Henri Queuille, le 10 septembre 1948 (graphique 7), est un tournant dans l'histoire de la IV^e République. Le député de la Corrèze

1. Jacques Fauvet, *La IV^e République*, Paris, Fayard, 1959, p. 209.

2. Cf. *JORF*, AN, séance du 7 septembre 1948, p. 6554.

forme le premier cabinet radical durable¹. Son assise parlementaire est élargie aux PRL, aux indépendants, aux paysans et aux UDSR, qui acceptent officiellement la participation. L'agitation sociale, la menace extérieure, l'intransigeance de De Gaulle en ont décidé ainsi. Les gaullistes quittent massivement le parti dans les mois qui suivent. Dès lors, l'UDSR ne contrarie plus sa vocation naturelle à participer aux affaires. Petit parti de cadres et de gestion des affaires de la République, elle trouve sa raison d'être dans sa capacité à monnayer son soutien en portefeuilles ministériels.

Plusieurs conclusions s'imposent de l'examen de ces scrutins sur la fonction de l'UDSR dans la configuration des majorités parlementaires.

88 Ce groupe, constitué de trois tendances, « gouvernementale », « gaulliste » et « pleveniste », pèse lourd quand les deux dernières tendances unissent leurs suffrages. L'existence des gouvernements est alors menacée. Néanmoins, cela ne signifie pas que les gouvernements dépendent exclusivement de la distribution de la vingtaine de voix UDSR. L'attitude des autres groupes centristes, mais surtout du PRL (38 voix), est aussi déterminante. En termes arithmétique et politique, l'UDSR n'a d'influence que dans la mesure où elle précède, suit ou accompagne une évolution irréversible, en l'occurrence le remplacement de la République des partis par la République des députés². Entre 1947 et 1948, l'Union contribue à accélérer le glissement des majorités vers la droite pour lutter contre le PCF, puis le RPF. Il est significatif que René Pleven accepte officiellement la participation d'UDSR au gouvernement Queuille au moment même où les gaullistes sont en passe de se détacher du groupe. Certes, Pleven a démontré à plusieurs reprises qu'aucune combinaison n'était fiable si elle n'élargissait pas sa base, mais à partir du moment où les gaullistes partent, l'UDSR est trop faible pour s'opposer durablement. En joignant ses voix à celles des gaullistes, loin de contribuer au retour de De Gaulle au pouvoir, Pleven les exclut peu à peu du jeu politique en accélérant sous la contrainte de la nécessité la formation de combinaisons de Troisième Force plus axée à droite. Dès la formation du groupe gaulliste de l'ADS constitué de transfuges de l'Union, en décembre 1948, l'UDSR est condamnée à participer au gouvernement. En deçà d'une trentaine

1. Le gouvernement André Marie n'a duré que du 26 juillet au 28 août 1948 (expédition des affaires courantes jusqu'au 5 septembre 1948).

2. L'expression est de Roger Priouret ; cf. *La République des députés*, Paris, Grasset, 1959.

de députés, un groupe parlementaire n'a plus les moyens de nuire, c'est-à-dire de compter par lui-même. Son rôle dès lors dépend de la configuration générale des majorités.

Il y aurait, en effet, un paradoxe, entre la faiblesse numérique du groupe UDSR à partir de décembre 1948 et sa réelle audience jusqu'en 1951 si l'influence de R. Pleven ne débordait pas les limites strictes de son parti. De l'ascendant qu'il exerce sur bon nombre de députés dépend à l'occasion la survie d'un gouvernement. Par conséquent, l'UDSR reste jusqu'en 1951 un groupe charnière en ce qu'elle sert de lien entre diverses formations. Elle est en même temps un « parti tampon ». Elle assure l'articulation entre des éléments de la majorité, qui sans cela risqueraient de se désolidariser (par exemple le MRP et la SFIO sous le premier gouvernement Pleven), et par son rôle de médiateur, de modérateur et d'arbitre absorbe des vibrations et des tensions de force à disloquer les combinaisons. En 1947 et 1948, elle se place à l'articulation de la SFIO et du MRP d'une part, et des groupes de centre droit et de droite de l'autre. A partir de 1949-1950, entre la SFIO d'une part et le MRP et la droite d'autre part. Le groupe UDSR est le lieu géographique où se résolvent les contradictions des combinaisons de Troisième Force. L'UDSR n'est alors ni l'aile droite ni l'aile gauche de ces majorités mais, avec les radicaux et quelques modérés, le corps même de l'équipage. C'est pour cette raison qu'à partir de 1949 nul n'était plus apte que René Pleven à conduire la législature jusqu'à son terme. Investi président du Conseil le 11 juillet 1950, René Pleven s'emploie à maintenir la cohésion de la Troisième Force menacée par l'imminence de la compétition électorale. Appelé à nouveau au lendemain des élections du 17 juin 1951 à former le Gouvernement pour ressusciter la Troisième Force, René Pleven échoue. Sous la deuxième législature, l'UDSR ne remplit plus la fonction de groupe charnière. Cela s'accompagne d'une perte d'influence qui se traduit par une plus faible représentation dans les gouvernements.

LE PLUS FORT TAUX DE MINISTRES PAR DÉPUTÉS

Dans un régime parlementaire, les groupes sont très attentifs à monnayer leur soutien en postes ministériels. La vocation d'un groupe charnière comme l'UDSR est d'être de tous les gouvernements ou presque.

Du gouvernement Ramadier de 1947 au gouvernement Pflimlin de 1958, les membres de l'UDSR ont occupé 41 fonctions ministérielles, c'est-à-dire présidence et vice-présidence du Conseil, ministère d'État,

ministère, secrétariat et sous-secrétariat d'État¹. A titre de comparaison, le Parti radical a occupé 193 postes, le MRP 162, la SFIO 128, les indépendants et paysans au sens large 136, les gaullistes (ARS, URAS, républicains sociaux) 33. Il y avait donc en moyenne 2 ministres ou secrétaires d'État UDSR par gouvernement. De fait, de 1947 à 1958, l'UDSR a toujours été représentée dans les vingt gouvernements qui se sont succédé. Elle a occupé deux fois l'Hôtel Matignon : du 12 juillet 1950 au 10 mars 1951, et du 10 août 1951 au 20 janvier 1952. Le Parti radical occupa dix fois ce poste, le MRP quatre fois, les indépendants deux fois, la SFIO deux fois si on ne tient pas compte des remaniements du Gouvernement. Par rapport au nombre moyen de parlementaires, c'est bien l'UDSR qui, proportionnellement, a occupé le plus de ministères. Le ratio est de 268 %. Son groupe parlementaire est le lieu géographique de l'Assemblée qui a la plus grande densité de ministres. L'UDSR disposait d'un noyau dur de ministrables (René Pleven, Eugène Claudius-Petit, François Mitterrand, Édouard Bonnefous) qui ont été plusieurs fois ministres. Ils l'auraient été sans appartenir à l'UDSR, mais sans doute moins souvent. Au palmarès de l'occupation des fonctions ministérielles vient en tête François Mitterrand, onze fois ministre ou secrétaire d'État pour une durée totale de 5 ans, 7 mois et 10 jours. Viennent ensuite René Pleven, neuf fois ministre ou président, soit 4 ans, 7 mois et 17 jours, et Claudius-Petit neuf fois ministre, soit 4 ans, 6 mois et 11 jours. François Mitterrand doit sa première place à sa participation au gouvernement Ramadier. Onze fois ministre pour une durée totale de 5 ans souligne assez la valse des gouvernements sous la IV^e République. Il n'est jamais resté plus de 17 mois dans un ministère : 16 mois et 12 jours dans le gouvernement Mollet, le plus long de toute la période ; 13 mois dans le premier gouvernement Queuille, et 11 mois et 26 jours comme ministre de la France d'Outre-Mer dans les cabinets Pleven et Queuille. Claudius-Petit pour l'Union détient le record de la durée d'occupation du même département sans discontinuité. Pendant plus de 4 ans et demi, il fut ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme dans huit gouvernements successifs. Seul Robert Schuman fait mieux en restant 5 ans et demi au Quai d'Orsay. René Pleven, contrairement au souvenir qu'il a laissé dans l'opinion publique qui le tient pour responsable de la conduite de la guerre en Indochine, n'a été

1. Pourraient être ajoutées à ce chiffre la fonction de haut commissaire à la distribution occupée par Eugène Rastel du 14 mars au 14 juin 1947, et celle de secrétaire d'État remplie l'espace d'une journée par Pierre Chevallier du 11 au 12 août 1951.

ministre de la Défense nationale que pendant 2 ans, 11 mois et 24 jours au total et à deux reprises séparées par 2 ans ; mais la deuxième fois au plus mauvais moment de la guerre d'Indochine...

La moyenne de deux ministres UDSR par gouvernement recouvre des réalités différentes selon les législatures. De 1946 à 1951, 17 postes furent occupés par l'UDSR : 5 de 1946 à 1948, 12 à partir du premier cabinet Queuille, qui voit l'arrivée de Claudius-Petit et annonce celle de Pleven après l'échec de la tentative de rapprochement avec le RPF. De 1951 à 1955, 17 départements sont occupés par des UDSR. Enfin, 7 postes pour la troisième législature, il est vrai plus courte que les deux premières. Le classement souligne que la participation a surtout été forte dans les gouvernements de Troisième Force, de 1948 à 1951. Le glissement des majorités vers la droite à partir du gouvernement Pinay lui a été préjudiciable. Le ralliement de 27 députés RPF et la faiblesse numérique du groupe UDSR sous la deuxième législature (une dizaine d'élus) marginalisent le groupe. L'Union était alors trop faible pour pouvoir déclarer, comme André Diethelm le 21 mai 1953, après la chute du gouvernement Mayer : « Nous ne sommes pas morts puisque nous pouvons encore détruire. » Du gouvernement René Mayer au gouvernement Pflimlin, les anciens RPF sont davantage courtisés que les UDSR : 33 ministres contre 14. C'est au moment même où les votes UDSR sont moins nécessaires à l'existence des gouvernements que les militants plaident pour la non-participation, de 1952 à 1954. Cela peut avoir une signification politique mais aucune espèce d'influence sur le sort des majorités. Une formation de ce type ne peut jouer un rôle de groupe charnière qu'à la condition de servir d'articulation entre les deux volets de la majorité, de force à peu près comparable en termes de combinaison gouvernementale, entre des formations de droite et la SFIO. Autrement dit, l'UDSR, qui se présente comme une formation de centre gauche, remplit la fonction de groupe charnière aussi longtemps que le Parti socialiste participe au pouvoir dans un dispositif de Troisième Force. Ce fut le cas entre 1948 et 1951. Après cette date, le rôle de l'UDSR est à peine supérieur à celui des indépendants d'outre-mer. Peut-on aller jusqu'à dire à la lumière de cette expérience que toute force centriste perd sa raison d'être lorsque le Parti socialiste est dans l'opposition ? René Pleven le pense puisqu'il a toujours cherché à associer au Gouvernement les socialistes ; en 1950, il obtient de Guy Mollet le retour des socialistes qui s'étaient retirés du gouvernement Bidault. Néanmoins, René Pleven n'est pas allé jusqu'au bout de cette analyse ; par refus de la politique du pire, il accepta de soutenir, voire de participer aux gouvernements de

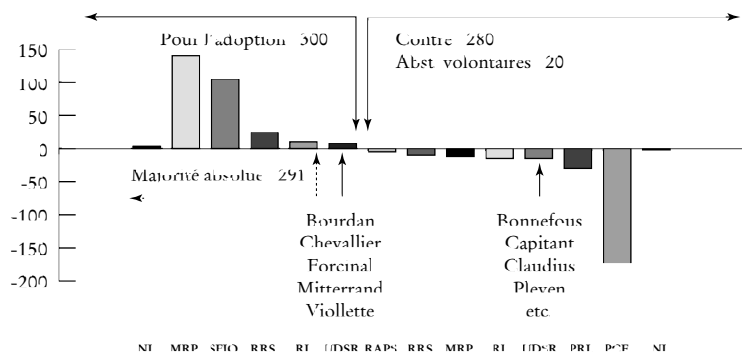
droite des années 1952-1954. François Mitterrand, quant à lui, tout en votant l'investiture des présidents du Conseil qui se sont succédé de 1951 à 1953, a pensé la participation de l'UDSR à partir de 1953 dans le cadre de ce qui a été à partir de 1956 la majorité de Front républicain. Alors, l'UDSR, divisée et affaiblie au soir du 2 janvier 1956, était moins un groupe charnière qu'un maillon de la majorité.

92 Au total, la répartition des ministres UDSR par législature confirme l'analyse des scrutins. Il y a donc une corrélation entre le rôle de groupe charnière qu'a joué l'UDSR et l'existence de la Troisième Force. Sous la deuxième législature, le rôle de l'UDSR se trouve affecté de la dislocation de la Troisième Force sur la question scolaire et du refus de la SFIO de participer au gouvernement. René Pleven a fait naître au forceps la Troisième Force élargie au centre ; il préside à sa disparition dans son second gouvernement. Enfin, en 1952, l'intégration des gaullistes dissidents à la majorité enlève à l'UDSR tout rôle fonctionnel au Palais-Bourbon. Son influence ne dépasse pas celle que peuvent avoir à titre individuel les plus éminents de ses membres. Le groupe est de moins en moins courtisé sous les deuxième et troisième législatures. A cet égard, la formation du gouvernement René Mayer en janvier 1953, soit un peu moins d'un an après la chute du gouvernement Pleven qui avait pour mission de recoller les morceaux de la Troisième Force, est un tournant dans l'histoire de l'UDSR. De la même manière que l'entrée de Claudius-Petit dans le premier gouvernement Queuille traduisait le ralliement de l'UDSR à la participation, son départ du ministère de la Reconstruction le 8 janvier referme symboliquement – avec une année de décalage sur la réalité – la séquence au cours de laquelle le groupe de l'Union a rempli le plus parfaitement la fonction de groupe charnière.

R É S U M É

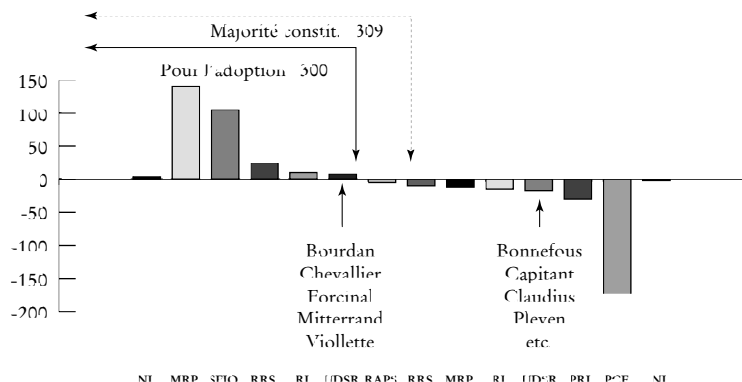
L'UDSR, qui avait voulu être l'instrument de la rénovation de la vie politique française à la Libération, se transforme en 1946 en petit parti de gestion des affaires de la République. Bien qu'elle se soit opposée au compromis constitutionnel de 1946, elle finit par s'identifier à la IV^e République. Archétype du parti charnière, l'UDSR ne remplit pleinement cette fonction que sous la Troisième Force. A partir de 1951, les modifications intervenues dans le système partisan accompagnent le déclin de son influence comme groupe charnière. Tour à tour ou en même temps « parti tampon » et parti charnière, elle ne fut plus qu'une force d'appoint sous les deuxième et troisième législatures de la IV^e République.

Graphique 1
Confiance au gouvernement Ramadier
 30 octobre 1947¹



93

Graphique 2
Investiture de Léon Blum, président du Conseil
 désigné 21 novembre 1947²

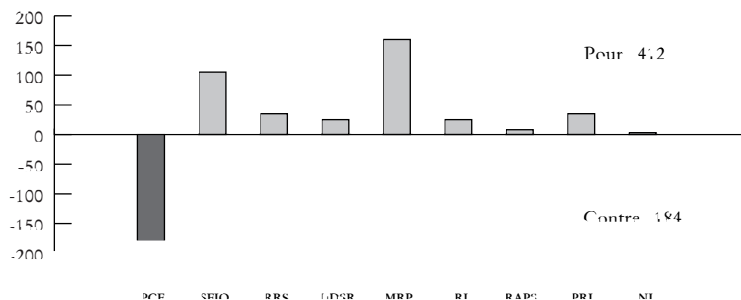


1. Question de confiance posée pour l'adoption de l'ordre du jour de Charles Lussy sur la politique générale du gouvernement ; cf. *JORF*, AN, séance du 30 octobre 1947, p. 4989-4990.

2. Motion d'investiture de Léon Blum votée par 300 voix contre 277. La majorité constitutionnelle étant de 309, l'Assemblée nationale n'a pas adopté ; cf. *JORF*, AN, séance du 21 novembre 1947, p. 5120-5121.

Graphique 3

Investiture de Robert Schuman, président du Conseil désigné 22 novembre 1947¹

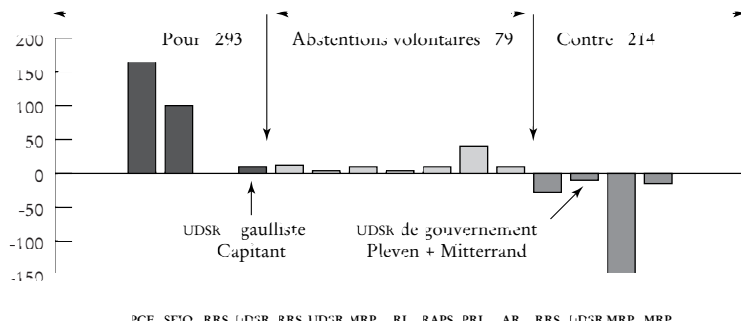


94

N.-B. : L'ensemble du groupe UDSR a voté l'investiture à l'exception de René Capitant et de Jacques Vendroux qui se sont abstenus volontairement.

Graphique 4

Chute du gouvernement Schuman, 19 juillet 1948²



1. Cf. *JORF*, AN, séance du 22 novembre 1947, p. 5129-5130.

2. Scrutin sur l'amendement de M. Capdeville à l'article 1^{er} du projet de loi sur le budget des dépenses militaires (réduction globale de 12 milliards) ;

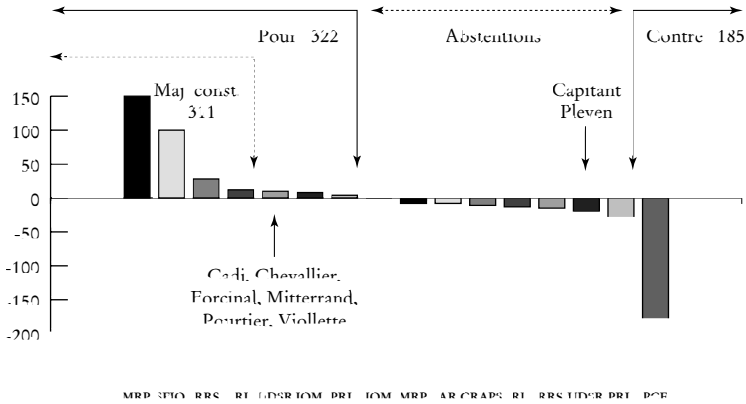
- pour l'adoption (c'est-à-dire contre le gouvernement) = 293 ;

- contre l'adoption (c'est-à-dire pour le gouvernement) = 214.

Ce vote entraîna la chute du gouvernement Schuman. Cf. *JORF*, AN, séance du 19 juillet 1948, p. 4861-4862.

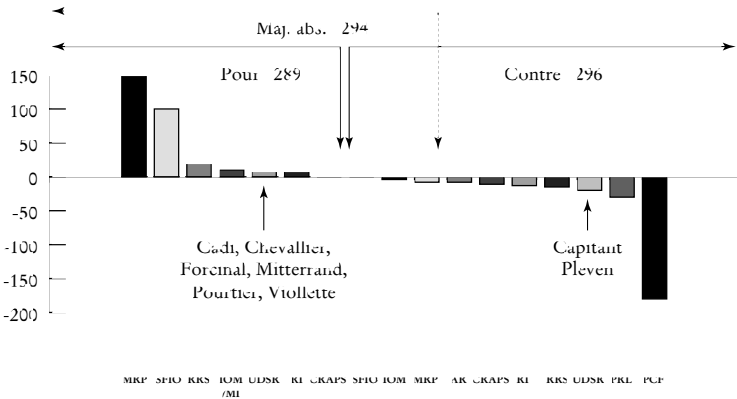
Graphique 5

Investiture de Robert Schuman, président du Conseil



désigné 31 août 1948¹

Graphique 6



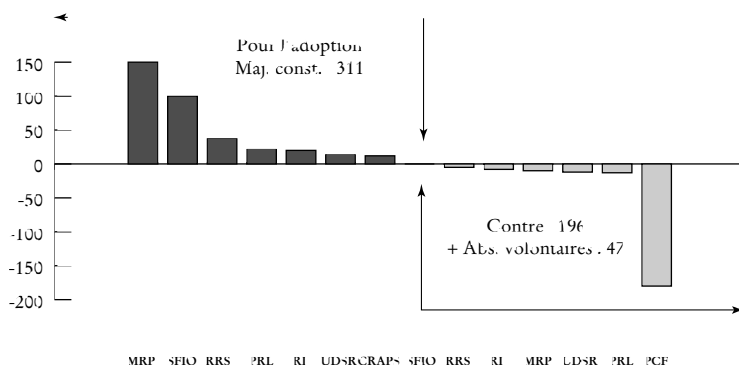
1. Cf. *JORF*, AN, séance du 31 août 1948, p. 6432-6433.

2. Scrutin sur l'ordre du jour de confiance de MM. de Menthon, Cudenet et Charles Lussy, déposé en conclusion des interpellations sur la politique générale du gouvernement Schuman. L'Assemblée nationale n'a pas adopté par 296 voix contre 289 après rectification. Cf. *JORF*, AN, séance du 7 septembre 1948, p. 6468-6469.

Chute du gouvernement Schuman, 7 septembre 1948²

Graphique 7

Investiture de Henri Queuille, président du Conseil



96

désigné 10 septembre 1948¹

1. Motion d'investiture d'Henri Queuille, président du Conseil désigné ; cf. *JORF*, AN, séance du 10 septembre 1948, p. 6505-6506.

HENRI QUEUILLE,

UN HOMME DE LA III^e RÉPUBLIQUE,

« SAUVEUR » – À TITRE PROVISOIRE – DE LA IV^e

FORMÉ DURANT LA PÉRIODE TRIOMPHANTE de la III^e République, une République à laquelle il restera toujours fidèle, surmontant avec succès l'épreuve de la guerre (ne fut-il pas président par intérim du Gouvernement provisoire de la République française à Alger en 1944 !), ayant pu, contrairement à tant de ses pairs, faire la transition avec une IV^e République qu'il acceptait sans enthousiasme, Henri Queuille a finalement pu, comme d'aucuns le constateront plus tard, « sauver » celle-ci – du moins provisoirement... Comment ? Et comment cet homme tranquille, qui semblait – pour certains – d'une autre époque, a-t-il pu en arriver là ?

« Vieil homme politique, habitué à connaître les imperfections des individus, et des peuples... » C'est ainsi que Queuille se qualifie lui-même en racontant dans son journal le premier entretien qu'il eut avec de Gaulle après son arrivée à Londres en avril 1943. Le « vieil homme politique » avait alors à peine cinquante-neuf ans. Mais il avait déjà une longue carrière derrière lui, une carrière qui avait été exemplaire – et qui le restera.

Né en Corrèze, à Neuvic-d'Ussel, en 1884 (la même année que Daladier et un an après Laval), Queuille mourra en 1970 (la même année que de Gaulle, son cadet de six ans). Toujours très attaché à son terroir, qui le lui rendait bien, il avait été élu maire de sa petite ville natale en 1912, conseiller général en 1913, député en 1914 et sénateur en 1935. Mobilisé en 1914 et 1916 comme médecin militaire, entré au Gouvernement pour la première fois en 1920 à l'âge de trente-cinq ans (puis élu président du Conseil général en 1921, poste qu'il occupera jusqu'en 1940), il devint le « recordman du portefeuille » entre 1924 et 1940. Ministre quasi inamovible de l'Agriculture, il passa en tout plus de huit

ans rue de Varenne, record jamais égalé. Il fut également, mais beaucoup plus brièvement, ministre de la Santé publique et ministre des PTT. Ministre des Travaux publics, il négocia la création de la SNCF en 1937. Bien placé dans la course à la présidence de la République en 1939, il verra Albert Lebrun prendre la décision de se représenter à la dernière minute, une décision qui entraînera pour ce dernier une fin de carrière désastreuse – et permettra à Queuille de poursuivre, plus tard, son parcours politique... Ministre du Ravitaillement lors de la défaite, redevenant sénateur lorsque Pétain succéda à Reynaud en juin 1940, il refusa de voter les pleins pouvoirs au nouveau chef du Gouvernement le mois suivant à Vichy et se retira en Corrèze où, abandonnant toutes ses fonctions politiques, il devint fabricant de charbon de bois. « Quel travail pour un ancien ministre ! » dira plus tard son chef charbonnier¹... Mais Queuille ne perdait pas de vue, loin de là, qu'il avait d'autres soucis et d'autres préoccupations. Le 14 avril 1943, après bien des aventures dont un faux départ, seul ministre de Reynaud (avec deux secrétaires d'État, Louis Jacquinot et de Gaulle lui-même) à faire le voyage en temps utile, il s'envola pour l'Angleterre.

Queuille passa quatre mois à Londres et un peu plus d'une année à Alger. Il restera fidèle à de Gaulle jusqu'au bout, mais – comme il le dira dans son journal – Queuille avait souvent « mal à son gaullisme ». Écœuré par des intrigues qui se multipliaient autour du chef de la France libre, essayant toujours de promouvoir l'unité de tous les Français résistants, il défendait de Gaulle en public et devant des tiers, mais ne manquait pas d'être parfois très franc avec lui en privé – notamment dans une longue lettre qu'il lui adressa à la fin de son séjour londonien. « Est-il opportun de paraître proclamer la République *seule* responsable de notre défaite, et de prendre plaisir à dénoncer des erreurs », lui demanda-t-il, par exemple. Et d'ajouter : « Je me garderai bien de ne pas reconnaître ses faiblesses. Je crois que des réformes importantes doivent être accomplies dans le régime démocratique français. Mais proclamer cette nécessité de réforme ne doit pas nous conduire à faire, sans répit, le procès de la France républicaine... » Malgré, ou peut-être, aussi, à cause de son franc-parler, de Gaulle utilisera au maximum les qualités, l'expérience et la caution que lui apportait Queuille. « Le général de Gaulle lui faisait grande confiance, lui remettait son intérim et se

1. L'auteur vient de publier *Henri Queuille en son temps (1884-1970), biographie* (Paris, La Table ronde, 1995), où on retrouvera les thèmes – et où sont citées les sources – de cet article.

déchargeait sur lui de tout le “détail” du gouvernement », résumera Edgar Faure dans ses Mémoires en parlant du rôle que joua Queuille à Alger. Mais son engagement fut limité dans le temps : dès son retour à Paris, en septembre 1944, son « contrat » rempli, il prit ses distances. « J’ai besoin de me reposer, je veux aller retrouver les miens et vous avez maintenant des hommes de la Troisième pour faire la relève », expliqua-t-il à de Gaulle. Il était, certes, fatigué. Mais en démissionnant, Queuille avait surtout fait – comme le fera de Gaulle lui-même un an et cinq mois plus tard, et toutes proportions gardées – un choix politique.

Malgré l’éclat de ses services pendant la guerre, Queuille dut repartir presque de zéro. Très pris par ses activités dans une Corrèze fortement marquée par la guerre, très fatigué également, il ne remplit guère ses fonctions de délégué à l’Assemblée consultative provisoire qui siégea à Paris entre novembre 1944 et août 1945. Mais il fut, sans difficulté, réélu maire de Neuvic et, un an après son retour, conseiller général. Cependant, il devait essuyer deux défaites retentissantes : le 29 octobre 1945, il fut battu aux élections pour la première Assemblée constituante et, toujours ce même mois, il ne fut pas réélu président du conseil général. Pis encore, du moins sur le plan des idées, près de 94 % des électeurs corréziens répondirent, le 29 octobre, « oui » à la question « Voulez-vous que l’Assemblée élue ce jour soit constituante ? » – une question à laquelle Queuille et ses collègues radicaux, hostiles à une refonte des institutions politiques de leur pays, avaient appelé à voter « non ». Se consacrant ensuite à la reconstruction du Parti radical, un parti que bien des observateurs croyaient mort avec la III^e République, Queuille ne sera pas candidat à la deuxième Assemblée constituante en juin 1946. Mais, heureusement pour la suite de sa carrière, il sera élu – de justesse – à la première législature de la IV^e République en novembre 1946. Et, réélu en 1951, il y restera jusqu’à la fin.

Queuille ne s’accommodera pas de gaieté de cœur des nouvelles institutions constitutionnelles de son pays. « Ambitieux, aveugles volontaires, ignorants des leçons de l’expérience, irréfléchis, les réformateurs de nos institutions ont donné la mesure de leur faible jugement », écrira-t-il dans un article publié par *La Dépêche du Midi*, le 7 janvier 1948. En poursuivant son argumentation, l’homme qui n’avait pas participé aux travaux des deux assemblées constituantes sera plus sévère encore. « Avaient-ils hérité, ces néophytes, de la chaleur démocratique de Danton, de la froide passion du bien public de Saint-Just ? C’est possible, mais point à coup sûr de la science appliquée, de la pénétration d’un Sieyès ou même, d’un Benjamin Constant. » Mais, surtout,

Queuille regrettait la disparition de la Constitution de la III^e République. « Qu'a donc gagné la démocratie française à la destruction de la vieille demeure constitutionnelle qui l'abritait jusqu'en juillet 1940 ? Rien, assurément... »

100 Mais il fallait faire avec, car, tant bien que mal, la IV^e République se mit en place. Le règne troublé du « tripartisme », c'est-à-dire des socialistes, communistes et MRP, qui avait suivi le départ du général de Gaulle en janvier 1946 et qui se disloquera dramatiquement en mai 1947, lorsque Ramadier mit fin aux fonctions ministérielles des communistes, fut suivi de celui de la prétendue « Troisième Force ». Ne représentant alors qu'un tiers environ de l'électorat, devant gouverner non seulement contre l'opposition de De Gaulle et de nombreux Français qui le suivaient mais aussi contre « le plus grand parti de France », la Troisième Force restera toujours très fragile. Les partis qui la composaient – MRP, SFIO, indépendants, radicaux et leurs alliés du RGR – étaient divisés sur une quantité de questions épineuses, dont la politique économique, financière et sociale à suivre, les problèmes coloniaux et militaires, l'Europe et – bien sûr – l'éternel problème de la laïcité. Les socialistes, toujours exposés à la surenchère des communistes à gauche et ennemis résolus du cléricanisme à droite, se montreront les plus aptes à faire tomber les gouvernements dirigés par leurs partenaires. Ils seront, en particulier, réticents envers l'autre principal parti de la Troisième Force, le MRP – qui sera, lui, animé de sentiments semblables à l'égard des socialistes, et redoutera toujours la concurrence du RPF auprès de l'électorat catholique. Les majorités gouvernementales, donc, seront toujours menacées d'éclatement. C'est dans ces conditions, entre autres, que Queuille sera appelé à gouverner : car seize mois après la fin du tripartisme il tenait à son tour le gouvernail.

La France allait mal, très mal, lorsque Vincent Auriol fit appel à Queuille. « L'état d'anarchie de ce pays est épouvantable. Il faut redresser rudement et rapidement la situation avec la plus grande énergie », écrivit le président de la République dans son journal le 31 août 1948. La crise politique durait en effet depuis environ sept longues semaines : le premier gouvernement de Robert Schuman avait sombré en juillet ; celui d'André Marie, le 28 août ; et un nouveau gouvernement Schuman allait être renversé à son tour le 7 septembre. Plus morose encore qu'Auriol, le Corrèzien Edmond Michelet parla dans ses cahiers, le 4 septembre, de « toute cette décomposition qui sent le cadavre, celui d'un régime ». Mais Michelet, au moins, qui plaçait ses espoirs dans un retour du général de Gaulle, pouvait trouver un peu de réconfort dans

un sondage du même mois selon lequel 51 % des personnes interrogées souhaitaient la dissolution du Parlement et de nouvelles élections générales. L'opinion française, d'ailleurs, ne se souciait pas uniquement des problèmes intérieurs – car le blocus de Berlin par les Soviétiques se poursuivait et la guerre froide battait son plein. Selon un sondage réalisé le mois suivant, 41 % des Français s'attendaient à une nouvelle guerre dans les cinq années à venir, 32 % seulement étant d'un avis contraire... Mais citons en dernier André Siegfried qui, dans *L'Année politique*, résumera – sans fard – la situation devant laquelle Queuille allait se retrouver. « Au Parlement, le travail législatif est paralysé. Dans le pays, une trésorerie gênée, une agitation sociale sourde, une nette montée des prix, l'impatience des syndicats, la lassitude et la désaffection de l'opinion. A l'étranger, une opinion internationale qui juge la France sans indulgence... »

101

Appelé par Auriol (après un refus d'Herriot), Queuille accepta d'entrer dans la mêlée – mais tout en prenant des précautions. Il tint, par exemple, à corriger dans la pratique un des défauts de la Constitution qu'il avait critiquée dans ses articles huit mois plus tôt : pour la première fois, afin d'éviter un second vote de confiance, l'Assemblée sera appelée à voter en même temps pour une politique et pour un gouvernement qui sera pratiquement constitué. La formation de celui-ci – pour souder et élargir sa majorité, il sera nombreux, du moins pour l'époque – ne se fit pas sans mal, notamment en ce qui concernait un poste évidemment clé. « Il n'a pas de ministre des Finances, nota Auriol dans son journal. Pflimlin, que je lui avais suggéré, a refusé ; René Mayer et Mendès France aussi. » Mais Queuille, suivant l'exemple de Poincaré (l'un de ses héros) en 1926, trouva une solution. « Il les prend lui-même, ce qui est courageux... » Le 11 septembre, à 0 heure, il fut investi président du Conseil par 350 députés, soit 40 de plus que le minimum requis. Mais tout restait à faire. Ou, comme l'écrivit Rémy Roure, l'éditorialiste du *Monde*, Queuille partait à la conquête de la Toison d'or, la mission qui lui était confiée étant de « parer au plus pressé », c'est-à-dire « d'éviter dans l'immédiat la débâcle de la monnaie, de renflouer la trésorerie aux abois, de sauver le pays d'une catastrophe dont les conséquences pour tous les Français seraient incalculables ».

Le danger le plus immédiat venait, en effet, de la très grande crise économique et financière qui frappait le pays. Pour Queuille, donc, l'essentiel était de remettre en ordre les finances publiques. « L'inflation est pour la nation la maladie la plus redoutable, avait-il déclaré devant l'Assemblée le soir de son investiture. Je ne vous apporterai à cet égard

aucune solution inédite. J'ai seulement la volonté d'appliquer immédiatement les mesures qui s'imposent aujourd'hui comme elles s'imposaient hier à mes prédécesseurs... » Deux semaines plus tard, les « mesures qui s'imposent » (sinon un « plan Queuille ») étaient en place – des mesures forcément impopulaires qui seront difficiles (le mot est faible) à faire accepter par les Français en général et leurs députés en particulier... Il dut également gagner la confiance des représentants américains : le déblocage des fonds du plan Marshall – une impérieuse nécessité – ne pouvait être opéré, selon un accord bilatéral signé en juin, que lorsque la France aurait donné une preuve certaine de sa volonté de restaurer ses finances – une préoccupation que partageait pleinement Queuille... La très grande grève des mineurs (qui atteindra son paroxysme vers la fin du mois d'octobre) faillira compromettre non seulement l'équilibre budgétaire si péniblement maintenu jusque-là, mais également toute l'économie du pays. Il y aura aussi, bien sûr, des batailles épiques à l'Assemblée, notamment lors du vote du budget en décembre. Mais Queuille maintiendra son cap. En janvier 1949, il y eut le succès éclatant d'un emprunt national pour la reconstruction et l'équipement – connu sous le nom d'« emprunt à 5 % ». En février, enfin, Queuille cédera le poste de ministre des Finances à Maurice Petsche, qui restera en place, dans six gouvernements successifs, jusqu'en 1952 – période qui vit le démarrage des « trente glorieuses ».

Queuille traversera encore des hauts et des bas sur les plans économique et financier (son gouvernement prendra fin en octobre après une dévaluation de la livre sterling), mais il laissera derrière lui une situation durablement transformée. Comme l'écrira avec admiration Edgar Faure, qui fit son entrée au Gouvernement pour la première fois en succédant à Petsche en février 1949 au poste de sous-secrétaire d'État aux Finances, « le prétendu immobilisme de M. Queuille et la prétendue orthodoxie de M. Petsche ont gagné la Marne du franc ». Écoutons aussi le témoignage de Wilfried Baumgartner, qui avait vécu de près, lui aussi, toute cette période. « Il me souvient qu'après avoir été nommé ministre des Finances par le général de Gaulle, j'eus l'occasion, dans une déclaration, de placer la phrase suivante : "Les historiens de l'avenir rendront sans doute un certain hommage à la politique économique de la IV^e République ; ce n'est pas sur ce plan qu'elle a succombé." » En parlant ainsi, ajouta Baumgartner, « je pensais notamment à M. Henri Queuille ».

Les moments les plus dramatiques que Queuille dut passer en tant que chef du Gouvernement eurent lieu au cours de la violente grève des

mineurs de l'automne 1948. Déclenchée le 4 octobre, décidée sans limitation de durée par la CGT (c'est-à-dire par les stratèges du Parti communiste), celle-ci se durcissait très vite. Le soir du 9, devant l'ampleur que prenait la crise, Queuille lança par voie de la radio un appel aux mineurs en leur demandant de réfléchir, et en soulignant, aussi, le caractère politique de l'action dans laquelle ils s'étaient engagés. « Le droit de grève est un droit sacré », leur dit-il. Et d'ajouter, plus fort encore : « Le gouvernement affirme qu'il ne tolérera pas de pareilles menaces pour le régime républicain qu'il est résolu à défendre. Il usera des moyens nécessaires pour faire cesser une agitation qui prend un caractère insurrectionnel... »

Sinon « insurrectionnelle » (et avec le recul de l'histoire il semble évident que l'action menée par les grévistes n'avait pas cette nature si l'on entend par là que les communistes visaient à prendre le pouvoir en France), la grève avait un caractère essentiellement politique, et elle constituait, incontestablement, un défi au Gouvernement de la part du Parti communiste. Ce défi ainsi que la riposte du Gouvernement – il ne manquera pas d'user des « moyens nécessaires » – furent sans merci. A titre d'exemples : quarante blessés parmi les forces de l'ordre à Villerupt, en Meurthe-et-Moselle ; un sous-préfet pris en otage – brièvement – à Béthune ; une véritable bataille rangée près de Firminy, non loin de Saint-Étienne, où un mineur fut tué ; et une brigade entière de gendarmerie prise en otage à Montceau-les-Mines, désarmée et descendue au fond d'un puits... Ce fut lors de ce dernier drame que Queuille, épaulé par son ministre de l'Intérieur, Jules Moch (qui avait vécu une grève similaire l'année précédente), prit sur lui la responsabilité de faire envoyer un télégramme chiffré aux préfets prévoyant les conditions dans lesquelles les troupes pouvaient ouvrir le feu. « C'est intolérable, j'ai donné l'ordre de tirer s'ils ne relâchent pas ces représentants de l'autorité », confia-t-il le soir même à un proche ami. « Vous me connaissez, je ne vais peut-être pas très bien dormir cette nuit. » Les grévistes relâcheront leurs otages, et on ne tirera pas. Mais ailleurs les affrontements continuaient : de très violentes échauffourées eurent lieu dans le bassin d'Alès, où le service d'ordre fit intervenir des tanks ; des coups de feu furent tirés, et un gréviste perdit la vie. Ce sera le dernier mort. Montrant sa force et n'hésitant pas à l'utiliser, le Gouvernement accéléra la reprise en main des houillères, lesquelles furent pratiquement libérées de leurs occupants le 2 novembre. Queuille et son gouvernement avaient franchi, encore une fois, une passe difficile.

Queuille avait dramatisé à souhait le défi que le Parti communiste

adressait à son gouvernement et au régime, mais il ne réagit pas de la même façon face au défi que lançaient alors les gaullistes. Ses relations avec de Gaulle avaient été – et resteront – complexes. Il avait fidèlement suivi le chef de la France libre pendant la guerre. Les deux hommes avaient, chacun de très bonne foi, des conceptions différentes de la République et des institutions qu’il fallait pour gérer au mieux leur pays. Ces différences se transformeront en affrontements politiques au cours de la IV^e République, mais le passé en commun ne sera pas oublié. Queuille relèvera le « défi gaulliste », mais ce sera à sa manière. Et, toujours à sa manière, il l’enlisa.

104 Loin de procéder à une dissolution de l’Assemblée nationale comme le réclamaient les gaullistes, Queuille fit ajourner les élections cantonales prévues pour octobre 1948, brisant ainsi l’élan du RPF qui avait le vent en poupe depuis les élections municipales du mois d’octobre précédent. Comprenant qu’il fallait à tout prix gagner du temps (tenues en mars 1949, les cantonales n’allaient nullement constituer un « raz de marée gaulliste »), Queuille opposera au mouvement de son ancien chef « la politique du hérisson », dédramatisant presque toujours, et ne montrant son autorité que lorsqu’il le fallait – notamment en faisant retirer à de Gaulle son escorte militaire après de violents incidents survenus au mois de novembre à Grenoble, au cours desquels un jeune militant communiste fut tué par le service d’ordre et une quinzaine de personnes gravement blessées. Ce fut, en effet, une période peu glorieuse dans l’histoire du gaullisme, mais les excès étaient, quand même, surtout verbaux. Au cours d’une conférence de presse le 1^{er} octobre, par exemple, utilisant le langage qu’il avait employé jadis contre Vichy, de Gaulle alla jusqu’à dénier toute légitimité au gouvernement dont Queuille était le chef. « On est sorti de la légitimité ; si les communistes revenaient au gouvernement, on achèverait de sortir de la légalité... »

Laissant le plus souvent de côté de telles attaques (cette dernière se produisit quatre jours avant le déclenchement de la grève des mineurs), Queuille continuera à jouer, avec son sang-froid habituel, un jeu très serré contre les gaullistes. Mais ce fut, toutefois, surtout en modifiant la situation politique et en remportant des succès sur le plan économique qu’il leur faisait obstacle. En 1951, de retour au pouvoir, il leur portera encore un coup sévère – sinon fatal – en faisant voter la loi sur les apparentements avant les élections législatives de cette même année, loi qui privera le RPF d’une trentaine d’élus, une loi que son prédécesseur, René Pleven, n’avait pas pu faire voter. Mais ce fut en 1948-1949, en pro-

curant le calme au pays, que Queuille réussit à enliser le mouvement politique que de Gaulle avait fondé en 1947.

« On peut évoquer Fabius Cunctator qui sauve la République », écrivit Jacques Chapsal en parlant de l'« année Queuille » dans son livre *La Vie politique en France depuis 1940*. « La pression RPF retombera, le PCF est fortement tenu en respect, le franc se stabilise », résume Jean Charlot dans *Le Gaullisme d'opposition, 1946-1958*. En bref, ajouta-t-il, Queuille « sauva le régime ». Pour « régime » et pour « République », il faut lire, bien entendu, la IV^e République.

Queuille s'était mis au service de celle-ci, comme il avait été au service de la III^e République qui l'avait formé – et au service du général de Gaulle pendant la guerre. Homme de gouvernement, radical de gestion, et professionnel de la politique, c'était – on peut dire – dans la nature des choses. Mais il apportait d'autres qualités encore, parfois plus rares. Homme intègre, d'une rectitude morale proverbiale, il ne s'enrichit jamais dans la vie politique, au contraire. Travailleur acharné, toujours tourné vers le concret, sachant distinguer l'essentiel de l'accessoire, et nullement sectaire, il avait un sens de l'État très poussé. Fidèle en amitié, il restait aussi toujours fidèle à ses idées – et notamment à celles qu'il avait héritées de la vieille tradition républicaine et radicale qui l'avait si fortement marqué.

105

Comme l'atteste le dernier discours que fit Queuille à la tribune de l'Assemblée nationale... Le 13 février 1958, prenant la parole au cours d'un débat sur un projet de réforme constitutionnelle, Henri Queuille souligna d'abord les défauts de la Constitution en vigueur, et – comme il le faisait si souvent – incita ses collègues à la prudence. Mais citons les dernières paroles d'un homme qui était entré dans l'hémicycle pour la première fois quarante-quatre années plus tôt : « Je dois ajouter, mesdames, messieurs, que si nous rencontrons des difficultés, s'il devient de plus en plus malaisé de dégager une majorité, si les parlementaires connaissent des exigences trop grandes, c'est parce que le sens civique a disparu. On ne voit plus, comme autrefois, défendre les institutions : il ne se constitue plus de groupements ayant uniquement pour objet de servir l'intérêt de l'État ou celui d'un parti républicain. Aujourd'hui, on considère le député comme un porteur de contraintes qui doit essayer d'obtenir du gouvernement l'asservissement à tels ou tels intérêts. C'est contre cette conception qu'ensemble les républicains doivent se dresser et agir pour faire admettre au pays l'arbitrage de ceux qui ont la responsabilité de diriger le pays. Déjà, à l'époque où les gouvernements duraient davantage, c'était la voie qu'indiquaient Waldeck-Rousseau,

Poincaré, Clemenceau, encore que ce dernier dirigeait les destinées du pays en temps de guerre. Alors, on faisait la défense républicaine. Je voudrais que les partis reprissent cette action afin d'éviter au régime des jours difficiles qu'il ne manquerait certainement pas de connaître s'il ne se disciplinait pas. Cette prière que je vous adresse vient d'un vieux parlementaire qui va descendre de cette tribune pour une des dernières fois de sa vie. Il vous l'adresse au nom de la République qu'il a servie. Il vous l'adresse parce qu'il ne veut pas que vous puissiez un jour vous reprocher de ne pas avoir été prévenus et dire : Cassandra l'avait bien prévu. »

106 Queuille parlait avec son cœur, mais l'Histoire marchait à grands pas. D'autres revendications et d'autres voix se faisaient entendre – et d'autres hommes étaient chargés des affaires de la France. Le vieux républicain avait pu donner un ballon d'oxygène à la IV^e République en 1948-1949, mais, à partir de 1954, vieillissant et fatigué, il ne fut plus jamais ministre. Président du Conseil, il avait ramené le calme dans le pays. Il avait, aussi, réussi à enliser le mouvement gaulliste de l'époque. Mais ce ne fut que partie remise – une partie qui se jouera dorénavant sans lui. De nouveaux drames arrivaient ; la IV^e République allait vers sa fin ; et de Gaulle attendait à Colombey-les-Deux-Églises. Trois mois, jour pour jour, après le dernier discours prononcé par Queuille à l'Assemblée nationale, l'émeute du 13 mai 1958 éclatait à Alger.

R É S U M É

Homme de gouvernement formé durant la période triomphante de la III^e République, Henri Queuille, en faisant face avec finesse à une situation politique, économique et financière dramatique et aux défis gaulliste et communiste, notamment au cours de l'« année Queuille » (1948-1949), réussira à donner un répit à une IV^e République dont il avait pourtant rejeté la Constitution.

DOMINIQUE CHAGNOLLAUD

LA HAUTE ADMINISTRATION
AU POUVOIR ?
LES « GRANDS COMMIS »
DE LA IV^e RÉPUBLIQUE

« LA HAUTE ADMINISTRATION, celle des financiers, des ingénieurs, des généraux, des préfets et, d'une manière générale, l'administration représentée par les "grands corps" exerce une action parfois peu apparente mais réelle. Elle est l'État. Mais elle apporte aussi ses trésors de commandement, d'imagination, orientant les esprits, inventant les ressources, assurant le passage des moments difficiles¹ » : c'est Michel Debré dans un célèbre ouvrage qui développe le thème d'une haute administration garante de la continuité de l'État à travers les vicissitudes de la IV^e République. L'ENA ne représente-t-elle pas « depuis dix ans une oasis au milieu de nos agitations² » ? Thème assurément gaullien, puisque le général de Gaulle écrit en 1956 à René Cassin, vice-président du Conseil d'État : « Dans notre France ballottée par tant de remous, il est encore quelques bastions solides, le Conseil d'État en est un³. »

Qui peut dès lors douter de la puissance des hauts fonctionnaires sous la IV^e République ? Les hommes politiques défenseurs ou pourfendeurs du régime leur attribuent, en fait, la même influence. Pierre Mendès France confie à Vincent Auriol que « ce sont les hauts fonctionnaires du ministère des Finances qui ont entrepris les campagnes de presse et qui ont pesé sur les fonctionnaires des Finances anglaises pour la dévaluation⁴ ». De là à voir la main des hauts fonctionnaires dans la chute de la IV^e République...

1. Michel Debré, *Ces princes qui nous gouvernent...*, Paris, Plon, 1957, p. 10.

2. Discours inédit de Michel Debré pour le 10^e anniversaire de l'ENA, le 20 octobre 1955 (Archives René Cassin 382 AP 88).

3. Charles de Gaulle, *Lettres, notes et carnets, juin 1951-mai 1958*, Paris, Plon, 1984, p. 270.

4. Vincent Auriol, *Mon septennat*, Paris, Gallimard, 1970, p. 225.

1. LES « GRANDS COMMIS » SE RACONTENT

Dans l'ouvrage qu'il publie en 1954¹, Philip Williams affirme : « Les hauts fonctionnaires étaient des hommes capables, adroits et connaissant bien les problèmes. Sauf lorsqu'il existait au sein des ministères des conflits internes [...], ils réussissaient en général à faire adopter par leur ministre la plupart des vues et des intentions du ministère, sinon toutes². » En 1986, François Bloch-Lainé, avec plus de nuances, « reconnaît sans peine [...] que nous avons été, mes collègues et moi, les principaux inventeurs de ce que d'autres ont exploité : la concentration des efforts sur des objectifs prioritaires ; une compréhension, une prévision et une prospective perfectionnées, avec l'aide de la comptabilité ; un souci accru de la productivité et de la bonne gestion, nourri par des exemples étrangers dûment observés ; le risque pris d'aller vers le "grand large" avec la construction européenne ; l'utilisation équitable et maximale des ressources humaines participantes³ ». « Je pense fortement que la France ne doit pas être gouvernée par des fonctionnaires : c'est aux hommes politiques qu'il appartient de gouverner. Cela dit, par la force des choses, pendant les années qui ont suivi le départ du général de Gaulle, l'administration a dû assumer des responsabilités anormalement grandes [...] Mes collègues et moi-même avons joué dans la gestion française un rôle anormalement important, sans l'avoir cherché. Mais peut être je manque un peu de modestie⁴ », confesse en 1982 Guillaume Guindey, inspecteur général des Finances, directeur adjoint du Trésor en 1945 et directeur des Finances extérieures en 1946. L'instabilité ministérielle rend-elle « les ministres impotents et donc inefficaces en tant que représentants de la volonté des députés, laissant l'administration être la source principale de décisions⁵ » ? « Il est certain, écrit François Bloch-Lainé, que les directeurs, singulièrement ceux des Finances, ont eu plus de liberté d'action, plus d'influence personnelle

1. Philip Williams, *La Vie politique sous la IV^e République*, Paris, Armand Colin, 1971 (version refondue d'un ouvrage paru en 1954).

2. *Ibid.*, p. 593.

3. François Bloch-Lainé et Jean Bouvier, *La France restaurée. Dialogue sur les choix d'une modernisation*, prologue de Jean-Pierre Rioux, Paris, Fayard, 1986, p. 243.

4. Interview de Guillaume Guindey, le 1^{er} février 1980, accordée aux chercheurs du Centre d'histoire de la France contemporaine, *Bulletin du CHFC*, 1982, n° 3, p. 71.

5. Lawrence Scheinman, *Atomic Energy Policy in France under the Fourth Republic*, Princeton, Princeton University Press, 1965, p. 204.

quand les ministres passaient, quand les gouvernements changeaient souvent. On a dit que les choses avaient tenu sous la IV^e République grâce à eux, malgré l'instabilité politique. C'est vrai. Mais d'une part, ce bien qu'est l'indépendance n'est, en l'espèce, que l'atténuation d'un mal, à savoir l'instabilité du pouvoir. D'autre part, il ne peut suffire à la satisfaction d'un fonctionnaire conséquent. Parce que celui-ci, quelle que soit sa liberté, est limité dans son efficience¹. » François Bloch-Lainé, qui s'identifiera pour de nombreuses promotions de jeunes énarques au type idéal du serviteur de l'État, ratifie-t-il implicitement l'idée d'une France animée par des « grands commis » qui garantissent la continuité, voire l'inspiration des politiques ? Pierre Laroque, dans un autre style – il vient du Conseil d'État –, au nom duquel sont associées la création et la gestion de la Sécurité sociale, note que « les gouvernements [étaient] relativement faibles, et par conséquent, ils étaient amenés à laisser davantage de liberté à ceux qui avaient la compétence ». Il poursuit : « A une époque où les gouvernements changeaient fréquemment, les ministres connaissaient moins, évidemment, la technique de leur ministère. Et puis, le Parlement était permanent ; les ministres passaient leur temps dans les couloirs du Parlement [...]. De ce fait, ils ne s'occupaient pas de l'administration ; il fallait qu'ils aient des directeurs en qui ils aient confiance². » Dès 1948, *La Revue administrative*³, très représentative de certains secteurs de l'administration, note que si « les fonctionnaires sont ainsi amenés par la force des choses à “penser le Gouvernement” – ce qui n'est normalement pas leur affaire – c'est vraiment que la crise est grave⁴ ».

2. GOUVERNEMENTS, MINISTRES ET DIRECTEURS

Si les ministres passent sous la III^e République, l'administration assure la « continuité ». C'est sous la IV^e République que le schéma de transgression semble se vérifier à travers quelques-unes de ses grandes

1. François Bloch-Lainé, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Le Seuil, 1976, p. 97.

2. Entretien avec Martine Pradoux dans son intelligent mémoire, *Pierre Laroque, biographie d'un « grand fonctionnaire »*, IEP de Paris, 1983, p. 62.

3. Fondée en 1948 et dirigée par Robert Catherine. Son comité d'honneur comprend alors notamment MM. Bourdeau de Fontenay, directeur de l'ENA, Pierre Chatenet, directeur de la fonction publique, Roger Grégoire, ainsi que des « hauts fonctionnaires » et des politiques (Michel Debré, Léo Hamon, Champeix, etc.).

4. *La Revue administrative*, septembre 1948, p. 8 (les éditoriaux sont en fait rédigés par Robert Catherine).

*La stabilité comparée des ministres et des directeurs**

Ministères	1944-1958		1958-1966	
	Ministres	Directeurs	Ministres	Directeurs
Santé	0,7	4,3	1,7	2,7
Finances	0,8	4,3	2,2	3,3
Justice	0,8	3,3	2,9	3,0
Travaux publics	0,9	3,9	2,9	4,1
Travail	0,9	5,2	2,9	3,0
Construction	0,9	2,9	2,9	4,3
Agriculture	1,1	5,4	2,2	3,2
Industrie	1,2	4,7	2,9	3,8
Éducation nationale	1,2	5,0	1,2	2,3
Intérieur	1,2	2,8	2,2	3,7
PTT	1,3	5,1	2,2	5,2
Affaires étrangères	1,6	2,7	8,8	3,0
Moyenne	1,1	4,1	2,9	3,4

* Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le Personnel de direction des ministères*, Paris, Armand Colin, 1969, p. 73.

110

figures¹. En envisageant en particulier l'outre-mer, on est frappé des cas de désobéissance – civile ou militaire – de plusieurs résidents ou « pro-consuls ». Mais, le cas de serviteurs de l'État mettant devant le fait accompli les gouvernants au Maroc ou en Tunisie, pour ne pas évoquer l'Algérie, est-il général sous la IV^e République et lui servirait-il de modèle² ? Ce sont là des individualités qui – au moins dans le domaine civil – ne représentent qu'un cas limite. De même, dans le domaine diplomatique, c'est l'observateur qui impute généralement une opinion et une action communes aux directeurs du Quai, ainsi à propos de la CED³. Plus généralement, les directeurs des ministères semblent non seulement jouir d'une plus grande latitude d'action mais inspirer, voire

1. Le regretté Louis Fougère, dans son rapport au colloque consacré en 1979 par l'université de Paris-I et le CNRS à la IV^e République, fut l'un des rares auteurs à rompre avec cette vision convenue : « L'administration sous la IV^e République », ronéo.

2. On omet aussi de noter que ces « proconsuls » sont des militaires (d'Argenlieu, Salan) ou des politiques (Soustelle, Lacoste, Bollaert). Bollaert est un ancien préfet mais aussi un parlementaire en mission, etc.

3. Voir les remarques d'Alfred Grosser, *La Politique extérieure de la IV^e République*, Paris, Armand Colin, p. 72.

conduire les politiques. Sous la V^e République, la stabilité des gouvernements restreint considérablement leur pouvoir. A l'instabilité des gouvernements renvoie pour une part celle des ministres de la III^e à la IV^e République qui s'oppose à la stabilité des directeurs. Celle-ci semble varier de même en fonction des régimes. Restant moins longtemps en fonction sous la nouvelle République, ils sont donc moins influents. Cette argumentation traditionnelle peut reposer sur quelques éléments statistiques pour les deux dernières Républiques.

La notion de noyau gouvernemental corrige cependant cette perspective. Aperçue nettement par Jacques Ollé-Laprune¹, elle a été précisée par Mattei Dogan et Peter Campbell². La III^e République a connu ainsi 104 gouvernements et 631 ministres, mais 35 d'entre eux ont appartenu à 10 gouvernements, tandis que 366 n'ont été ministres qu'une ou deux fois. Si l'on envisage la durée des fonctions, 420 ministres exercent leur fonction moins de deux ans, tandis que 75 demeurent au pouvoir plus de quatre ans chacun. Ce sont ces personnes qui forment le « noyau gouvernemental » au-delà de l'« instabilité » des ministères. Sous la IV^e République, sur 227 ministres, 66 ont appartenu à plus de trois et à moins de neuf ministères et 40 ministres ont occupé, tous ensemble, 1 900 mois le pouvoir³. Sous la V^e République, de 1959 à mai 1981, sur un peu plus de 500 nominations, 43 personnes ont été ministres plus de trois fois, dont 22 plus de six fois au plus⁴. Ces notations permettent de comprendre le risque de déformation d'une réalité complexe en procédant à une simple division⁵. L'exemple de la IV^e République le souligne. Il faut, d'une part, envisager la stabilité partisane entendue comme la détention par une formation politique d'un ministère pendant plus de trois années consécutives

111

1. Dans sa thèse, *La Stabilité des ministères sous la III^e République*, Paris, LGDJ, 1962, p. 243-295.

2. Mattei Dogan et Peter Campbell, *Le Personnel ministériel en France et en Grande-Bretagne (1945-1957)*, RFSP, 1957. – « Ministres inamovibles et personnages éphémères dans les régimes à instabilité ministérielle », in *Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Paris, PUF, 1987, p. 283-302.

3. *Ibid.*

4. Bernard Tricot, *Les Institutions politiques françaises*, cours de l'IEP de Paris, 1983-1984, t. 2, p. 312.

5. En outre, les dernières années de la IV^e République, et singulièrement la période juin 1957-juin 1958 (6 ministères en moins d'un an), contribuent quelque peu à modifier les statistiques.

*La stabilité des ministres**

	<i>MRP</i>	<i>SFIO</i>	<i>RAD</i>	<i>UDSR</i>
Affaires étrangères	sept. 44-juin 54 (9,9) (I)**			
PTT		sept. 44-janv. 46 déc. 46-fév. 50 (5,5) (II)		fév. 55-juin 58 (3,5) (I)
Intérieur	sept. 44-oct. 49 (5,1) (IV)		oct. 49-juin 53 fév. 55-oct. 57 (6,11) (IV)	
Éducation nationale			juil. 48-juil. 50 août 51-mai 58 (8,8) (VII)	
Industrie	fév. 50-juin 54 (4,3) (I)	déc. 46-fév. 50 (4,1) (I)		
Agriculture	nov. 47-août 51 (3,9) (II)	sept. 44-oct. 47 (3,1) (I)		
Construction				sept. 48-janv. 53 (4,3) (I) (Claudius-Petit)
Travail	fév. 50-juin 54 (4,5) (I)	fév. 47-fév. 50 (3) (I)		
Travaux publics		nov. 45-fév. 50 (4,3) (II)		
Santé	fév. 47-août 51 (4,7) (I)			

* Extrait de notre ouvrage, *Le Premier des ordres, les hauts fonctionnaires, XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1991.

** En chiffres arabes : le nombre d'années ; en chiffres romains : le nombre de ministres.

à travers un ou plusieurs ministres¹ et, d'autre part, noter la présence continue de quelques personnalités majeures. M. Tanguy-Prigent est ministre de l'Agriculture dans six gouvernements successifs (de 1944 à 1947) et de même pour Pierre Pflimlin dans huit cabinets. De décembre

1. On envisage ici les principaux ministères, à l'exception des Finances, particulièrement « instable », même s'il est occupé par Maurice Petsche pendant plus de trois ans.

1946 à juin 1954, les Travaux publics ne connaissent pratiquement que trois ministres. Les Affaires étrangères, pendant près de dix ans, sont confiées à un MRP, et deux hommes, Georges Bidault et Robert Schuman, y impriment une marque essentielle¹. L'Éducation nationale est confiée durant dix gouvernements à Marcel Naegelen et André Marie ; les Travaux publics à Jules Moch, Christian Pineau et Antoine Pinay pendant sept ans et demi et treize gouvernements ; l'Outre-Mer à quatre ministres pendant huit ans et vingt gouvernements, etc.

3. MINISTRES, DIRECTEURS ET POLITIQUES SUIVIES

Décideur unique et rationnel, le sujet « hauts fonctionnaires » hante l'histoire politique française, de la III^e à la V^e République. Même identifiés, ils semblent indéterminés par les relations de pouvoir qu'ils entretiennent avec d'autres « acteurs administratifs ». Ils ont donc à opter entre la transgression ou le respect d'un schéma webérien qui fixe décidément leur place dans l'organisation hiérarchique. Sans rationalité propre autre que celle impartie par leur statut ou les nécessités de leur fonction, n'ayant pour autre stratégie que la défense d'un intérêt « général » ou celui d'une « caste bureaucratique », les hauts fonctionnaires n'ont pas besoin de décliner leur identité autrement que par le substantif qui les distingue. Et si l'on isole un groupe particulier de « grands commis », pour chacun l'enjeu de la décision à prendre est identique, l'influence et les relations de pouvoir entre eux absentes, et l'analyse logique².

113

Il faudrait pouvoir distinguer plus finement les périodes, marquer les temps de définition de politiques et de leur mise en œuvre et sortir ainsi du dilemme de l'opposition construite entre une administration exécutante ou débordant d'un rôle impartie et une classe politique ordonnant ou dans l'incapacité de prendre des décisions³. Sous la IV^e République, le Travail connaît pendant trois ans le même ministre socialiste, puis, pendant quatre ans et demi, le même ministre MRP. C'est dans ces années qu'est affermie la position de la Sécurité sociale.

1. Le ministère le plus « instable » d'après nos calculs si l'on additionne le nombre de ministres divisé par le nombre d'années...

2. Voir Lucien Sfez, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la FNSP, 1982. – Graham Allison inverse les termes de cette présentation dans son étude du blocus de Cuba, à travers trois modèles d'analyse. Il met en lumière la nécessité d'étudier les relations de pouvoir, l'enjeu de la négociation pour chacun des acteurs (*Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown and Co, 1971).

3. Jacques Chevallier, *Science administrative*, Paris, PUF, 1987, p. 479-502.

Ainsi, la question à laquelle il faudrait pouvoir répondre, c'est la part effective prise par un Pierre Laroque dans le traitement de cette politique. A l'Industrie, dont les orientations essentielles sont fixées à la Libération, un même ministre socialiste l'a en charge pendant plus de quatre années, suivi par un unique ministre MRP pour une durée analogue. La Construction voit sa politique « conduite » pendant plus de quatre années par le même homme, Eugène Claudius-Petit. Dans des secteurs clés comme l'industrie, l'urbanisme, le travail, voire l'agriculture, l'effort de « modernisation » entrepris est aussi l'œuvre de quelques politiques.

114 Il ne faut pas opposer deux – voire trois – Républiques alors que celle des « partis », au regard de la notion de noyau gouvernemental, connaît une stabilité analogue à la Grande-Bretagne, modèle de « régime parlementaire ». Sans doute faut-il prendre en compte les modifications des tâches imparties à l'administration. Ainsi, faut-il nier, de la IV^e à la V^e République, la « croissance » de l'appareil administratif ou plutôt le développement d'un vaste secteur en charge de la « modernisation » ? De l'urbanisation à la scolarisation, l'État doit prendre en charge des mutations économiques et sociales essentielles. En outre, les nationalisations, les fameuses « agences », assurent l'extension du secteur public et sont intégrées à une nouvelle politique économique de l'État, née au lendemain de la Libération.

L'ombre des « grands commis » grandit... avant d'être supplantée – ou superposée – à celle d'un groupe plus vaste, sa version négative et anonyme : les « technocrates ».

Si le temps est loin du bureaucrate tatillon et routinier, conservateur et hostile à la réforme, l'image du « technocrate » qui commence à se dessiner n'est plus celle d'un homme incompetent et imbu de l'esprit de sa caste. On s'inquiète plutôt de son esprit d'initiative et de sa spécialisation. Mais cette image qui se dessine au lendemain de la guerre ne fait que souligner la relative continuité idéologique et économique entre la « République des partis » et la « République gaullienne » dont la « modernisation » est l'héritage commun. Et la fonctionnarisation du personnel politique a affaibli l'autonomie de l'administration dans les années soixante. Puis l'attrait pour la politique a écarté des hauts fonctionnaires de valeur de la carrière administrative. Enfin, la politisation des années soixante-dix et quatre-vingt a non seulement atténué le prestige du service de l'État, mais contribué à éteindre le vivier des « grands commis » qui, pour reprendre l'expression anglaise, étaient « politiquement conscients mais politiquement non engagés ». C'était leur

« grandeur ». Certes, la « République des partis » n'était pas exempte de « politisation », les plaintes des fonctionnaires ne sont pas rares sous la « République des partis » : « Ainsi la question du loyalisme des fonctionnaires demeure-t-elle plus que jamais à l'ordre du jour. Sous la pression d'une politisation continue, on pourrait en effet se demander s'il existe encore une fonction vraiment publique [...], notre haute administration, un jour, représentera en gros un éventail tri ou quadripartite dont chaque poste correspondra à une conquête et à une fin politiques particulières¹. » C'est aussi le rôle des cabinets ministériels qui – déjà ! – est critiqué dans le fait qu'ils court-circuitent les directions : « officine de harcèlement » ou « quatrième pouvoir »².

François Bloch-Lainé porte un jugement rétrospectif moins sévère sur cette époque : « Sous la IV^e République, la politique jouait fort peu dans nos rangs. Il fallut la stabilité gouvernementale (ou plutôt le revers de ses avantages : la monarchie présidentielle et l'opposition droite/gauche exacerbée) pour que trop de fonctionnaires se colorent vivement jusqu'à devenir prisonniers de leurs couleurs³. » Le jugement ne tient pas compte d'une autre réalité : la création de l'ENA. En devenant, au fil des ans, non plus une école d'administration mais l'école du pouvoir sous toutes ses formes, elle a paradoxalement conforté le cercle vicieux de la politisation et atténué la spécificité du service de l'État. Mais c'est une autre histoire⁴...

115

1. Robert Catherine, *La Revue administrative*, 1950, p. 481.

2. Id., « Cabinets et services », *La Revue administrative*, 1953, p. 347 ; et Christian Chavanon, *L'Administration dans la société française*, Paris, 1954, p. 177. – Voir aussi René Massigli, *Sur quelques maladies de l'État*, Paris, Plon, 1958.

3. François Bloch-Lainé et Jean Bouvier, *La France restaurée, op. cit.*, p. 239.

4. Le présent article reprend une large partie de mes analyses parues dans *Le Premier des ordres, les hauts fonctionnaires, XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1991.

R É S U M É

Le mythe d'une haute administration régnante sous la IV^e République et servant de palliatif à l'instabilité politique du régime est aujourd'hui une vérité d'évidence. Personnifié à travers quelques grands commis, l'État assure la continuité des politiques publiques, les initie, faute de trouver dans le personnel politique un commandement. C'est ce lieu commun, encore vivace, qu'on s'essaye ici à corriger.

LE LEGS DE LA IV^e RÉPUBLIQUE

DANS LA MÉMOIRE COLLECTIVE des Français, la IV^e République 117 est marquée d'une connotation incontestablement négative. Cette image péjorative résulte de deux facteurs conjugués : le premier repose sur une constatation qui fait pratiquement l'unanimité, le mauvais fonctionnement politique et institutionnel d'un régime affronté à des enjeux exigeant une autorité dont ses gouvernements sont dépourvus ; le second est plus classique : comme tout régime politique déchu, la IV^e République a été jugée à l'aune de l'appréciation de celui qui lui a succédé, lequel, comme il est d'usage, s'est valorisé en diabolisant son prédécesseur, ne lui laissant que le passif et s'attribuant le mérite exclusif des éléments positifs de l'action gouvernementale. Or, le jugement des historiens diffère très radicalement de ces idées reçues. Sans méconnaître les faiblesses de la IV^e République, ils considèrent généralement qu'il serait injuste et réducteur de ne la considérer que sous l'angle de ses difficultés politiques et institutionnelles. A leurs yeux, et si on met à part cet aspect des choses, la continuité entre la IV^e et la V^e République l'emporte très largement sur les ruptures, et l'une et l'autre ont joué leur partie dans le processus de modernisation de la France au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la IV^e République posant les fondements d'évolutions dont la V^e devait tirer les fruits et les bénéfiques aux yeux de l'opinion.

UNE MODERNISATION DES STRUCTURES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Régime faible, dépourvu de moyens, la IV^e République doit faire face au redoutable défi de relever une économie aux structures vétustes, faute d'investissements durant la crise des années trente, et, de surcroît,

usée jusqu'à la corde durant la guerre, laquelle a en outre vu la destruction d'une grande partie de l'infrastructure : ports, voies ferrées, ponts, routes, bâtiments. A cette situation extraordinaire, elle répond par des mesures extraordinaires, plaçant entre les mains de l'État, par les nationalisations, les secteurs clés qui commandent le redressement – énergie, transports et crédit – et définissant les priorités auxquelles la puissance publique entend consacrer l'essentiel des investissements disponibles grâce à la méthode originale de la planification souple et indicative, à mi-chemin d'un libéralisme qui laisse au marché, c'est-à-dire au profit, le soin d'orienter l'économie et d'une économie administrée, tout entière soumise au jeu de la contrainte.

118 Ce processus, qui permet la reconstruction de l'économie française, va également servir de levier à sa modernisation après 1950, l'État orientant, stimulant, aidant les entreprises sans se substituer à l'initiative privée, sauf dans les domaines où il est lui-même maître d'œuvre. A la suite du plan Monnet de 1947-1952, qui permet la remise en route de l'appareil de production et la modernisation du secteur nationalisé (charbonnages, électricité, gaz, transports), le plan Hirsch des années 1954-1957 met l'accent sur les industries de consommation et le logement. Mais surtout, des notions neuves, contrastant avec l'archaïsme d'avant guerre, sont apparues dans les préoccupations des décideurs et caractérisent la modernisation de l'économie. Progressivement, dès 1946-1947, la France accepte de se fixer comme objectif le démantèlement de l'appareil protectionniste derrière lequel elle s'était barricadée depuis le début du siècle (contingentements, droits prohibitifs, subventions aux exportations...) pour s'intégrer plus largement au marché mondial. Dès 1953-1954, l'amélioration de la productivité devient un mot d'ordre national et l'aménagement du territoire une priorité des gouvernements. Si bien qu'en 1958, si les finances publiques sont effectivement en mauvais état, donnant quelque crédibilité à la formule lapidaire du général de Gaulle : « J'ai trouvé les caisses vides », la IV^e République lui a légué en même temps les moyens de les remplir : une économie en voie de modernisation sur le socle de laquelle il pourra construire la grande croissance des années soixante. Notons d'ailleurs au passage que, si la IV^e République n'a su éviter ni l'inflation ni les déficits budgétaires, pas plus que ceux des paiements extérieurs, il faut la créditer de l'invention en 1953 de ce que les fiscalistes considèrent comme la plus grande innovation fiscale du XX^e siècle, la taxe à la valeur ajoutée (TVA), moderne taxe sur le chiffre d'affaires appliquée à chaque stade du circuit économique et qui, en raison du jeu des paiements fractionnés et des déduc-

tions, ne porte, en définitive, à chaque stade, que sur la valeur ajoutée par le redevable aux biens et services qui font l'objet de son activité. Impôt neutre vis-à-vis des circuits économiques, elle est d'un excellent rendement, et, pour ces raisons, a d'ailleurs été adoptée dans la plupart des pays d'Europe.

Or, cette modernisation économique s'accompagne de transformations sociales qui réalisent les objectifs poursuivis par tâtonnements par le régime républicain depuis le début du siècle : la création d'un modèle social original, qui assurerait aux citoyens une garantie contre la maladie, la vieillesse, l'infirmité ; bref, l'ensemble des aléas de l'existence qui rendent précaire le sort du plus grand nombre. Tentée par la III^e République sous la forme de la création d'une société de petits propriétaires maîtres de leurs instruments de travail, cette réalisation d'un modèle social revêt désormais la forme d'une redistribution partielle du revenu national opérée sous le contrôle de l'État par une série de transferts au bénéfice des familles, des malades, des vieillards... avec la Sécurité sociale, mieux adaptée à une société de salariés. La IV^e République met ainsi en œuvre le vieux principe radical du solidarisme, qui conduit peu ou prou, depuis le début du siècle, la politique sociale des gouvernements de la République et qui parvient ainsi à une forme d'achèvement. La mise en place de ce revenu social représente une modification fondamentale de la condition des salariés, leur donnant, sous le contrôle de l'État, une protection comme ils n'en avaient jamais connu dans l'histoire. De surcroît, la IV^e République fonde ainsi un modèle de société original, appelé à occuper une place de choix dans les valeurs des Français durant tout le XX^e siècle. Elle pose en effet le principe de la responsabilité de l'État dans la garantie donnée à la population de conditions de vie décentes. L'institution en 1950 du SMIG (salaire minimum interprofessionnel garanti), le « minimum vital », est probablement l'une des applications les plus spectaculaires de ce principe, qui se trouve à l'origine d'une multitude d'autres réformes prises par la IV^e et la V^e République (au sens progressiste que l'on donnait alors au mot « réforme »).

Il est peu douteux que c'est dans le domaine économique et social que le legs modernisateur de la IV^e République est le plus évident, et il est juste de dire que le régime a été largement aidé dans cette œuvre par la forte croissance que connaît la France de l'époque, comme le reste du monde d'ailleurs. Mais cette adaptation de la France au monde moderne qu'inaugure la IV^e République ne se limite nullement à cet aspect des choses.

LES DÉBUTS DU PROCESSUS DE DÉCOLONISATION

Chacun le sait, la IV^e République est morte de n'avoir pu résoudre un problème algérien qui dépassait les moyens de gouvernements dépourvus d'autorité. La constitution de l'Algérie en province militaire pratiquement autonome où capitaines et colonels imposaient une loi qui n'était pas celle de la République, la nécessité pour les hommes au pouvoir de couvrir sans gloire exactions et tortures, la timidité de ministres n'osant pas dire publiquement que la négociation constituait la seule solution possible illustrent tragiquement le drame vécu par le régime face à un mouvement de décolonisation qui gagne le monde entier. Qu'en 1954, au moment où éclate l'insurrection de la Toussaint, les hommes de gauche alors au pouvoir affirment « l'Algérie, c'est la France » et qu'aucun gouvernement n'acceptera jamais de négocier sur ce point, voilà qui permet le plus grand scepticisme sur l'inauguration du processus de décolonisation par la IV^e République. C'est que, de ce point de vue, la France revient de loin. Longtemps indifférente à la possession d'un empire colonial qui lui paraît affaire de militaires, de missionnaires, de négociants ou de romanciers en mal d'exotisme, la France a découvert son empire colonial durant la Seconde Guerre mondiale. Pendant le conflit, c'est sa possession qui permet au gouvernement de Vichy de disposer d'un atout (dont il s'exagère l'importance) face à l'occupant ; c'est lui qui permet au général de Gaulle de n'être pas seulement un officier félon à la solde de l'Angleterre et de disposer grâce aux territoires d'Afrique équatoriale d'une bribe de la souveraineté nationale. Si bien qu'au lendemain du conflit, il n'est guère d'homme politique qui ne soit convaincu que, si la France doit demeurer une puissance mondiale, c'est à son empire qu'elle le devra. Ce qui explique avec quel acharnement ses gouvernants combattent en Indochine pour le maintien de la souveraineté française en Extrême-Orient. Mais, dès 1954, les leçons de la guerre d'Indochine sont assimilées et les hommes au pouvoir convaincus qu'il n'est pas possible au pays de continuer à s'inscrire sans grave dommage à contre-courant d'un mouvement d'ampleur mondiale. Pierre Mendès France, le premier, ose tirer les conséquences de ce constat et, non sans courage, mettre fin à la guerre d'Indochine par les Accords de Genève. La remise à l'Inde des cinq comptoirs détenus depuis le XVIII^e siècle, le début des négociations avec la Tunisie confirment que la France de la IV^e République s'apprête à tourner la page de l'ère coloniale. Successeurs de Pierre Mendès France,

Edgar Faure et Guy Mollet poursuivent sa politique dans ce domaine. En 1956-1957, le gouvernement Guy Mollet donne l'indépendance à la Tunisie et au Maroc et prépare celle de l'Afrique noire et de Madagascar par le vote de la loi-cadre Defferre, destinée à favoriser l'émergence dans les divers territoires d'une classe politique exerçant partiellement le pouvoir et qui réalisera effectivement le passage à l'indépendance des anciennes colonies d'Afrique noire au début de la V^e République.

Reste l'Algérie. La vision d'une IV^e République acceptant l'évolution de son temps en mettant en œuvre le processus de décolonisation cadre mal avec la réalité d'une guerre poursuivie quatre années durant sans que les gouvernements successifs accomplissent les actes décisifs capables d'y mettre fin. C'est que la guerre d'Algérie échappe au cadre classique de la décolonisation. Alors que l'ensemble de l'empire français est constitué de territoires dans lesquels la présence métropolitaine se réduit à de minces groupes de militaires, de fonctionnaires ou de salariés des entreprises installées dans la région, l'Algérie est, depuis le XIX^e siècle, la seule zone extra-métropolitaine dans laquelle existe un peuplement européen significatif. Et c'est avant tout ce million de « pieds-noirs » qui va constituer l'obstacle essentiel à la paix en Algérie. On peut admettre que, dès 1956, tous les dirigeants français sont convaincus que la présence française en Algérie dépend d'une négociation dont l'aboutissement serait, sinon la suppression, du moins l'aménagement de la souveraineté française. Mais il est non moins vrai qu'aucun gouvernant n'ose dire tout haut ce qu'il pense tout bas, faute de l'autorité nécessaire pour imposer cette solution aux « pieds-noirs », à l'armée qui s'est engagée à maintenir l'Algérie française et à l'opinion métropolitaine qui, jusqu'en 1958, se montre majoritairement hostile à toute idée d'indépendance de l'Algérie. Rappelons qu'il faudra encore quatre années à Charles de Gaulle, après son arrivée au pouvoir, pour mettre fin à la guerre d'Algérie, au prix d'une série de crises graves et dans des conditions dramatiques pour la communauté européenne d'Algérie.

Il est donc clair que la décolonisation a été perçue et inaugurée par la IV^e République comme une des formes nécessaires d'adaptation de la France aux conditions du monde nouveau, né de l'après-Deuxième Guerre mondiale. Pour autant, le problème clé, à savoir le rang mondial d'une France ayant perdu son empire, s'est-il trouvé résolu ? En d'autres termes, la IV^e République a-t-elle consenti à admettre que, puissance importante du monde dans la première moitié du XX^e siècle, la France ne serait plus dans la seconde moitié de celui-ci qu'une puissance moyenne, et faut-il porter à son passif cette perte d'ambition ?

LA RECONQUÊTE DU « RANG » : LA FRANCE,
PUISSANCE NUCLÉAIRE

122 Les gouvernants français de la IV^e République sont conscients que la défaite de 1940, la longue occupation du pays par l'armée allemande, le fait que sa libération ait été opérée par une coalition internationale, au sein de laquelle la présence française était fort modeste, ont remis en cause le statut international du pays qui n'est plus, au lendemain du conflit, l'un des décideurs du sort du monde, comme c'était le cas jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. C'est même le sentiment d'une fragilisation du rôle planétaire de la France qui pousse le général de Gaulle à exiger que soit reconnu le « rang » de la France, avec une intransigeance d'autant plus grande que les bases objectives de cette reconnaissance apparaissent moins assurées. Or, il fait peu de doutes que, à cet égard, le Général est à l'unisson de l'opinion comme de l'avis des principaux responsables politiques. Le nationalisme de la France de la IV^e République est d'autant plus marqué que le pays connaît une frustration nationale née de son effondrement de 1940 et de l'ambiguïté de sa position dans la Seconde Guerre mondiale. Une des manifestations les plus nettes en est la germanophobie de l'opinion comme l'agressivité des gouvernements français d'après 1945 envers l'Allemagne vaincue.

Cette volonté de reprendre une place au premier rang des puissances mondiales se manifeste de diverses manières au début de la IV^e République et on peut en trouver la trace aussi bien dans le refus de donner l'indépendance aux territoires coloniaux qui la revendiquent que dans la position du pays au sein des grandes conférences internationales où, jusqu'en 1947 tout au moins, il se livre à un difficile jeu de bascule entre les deux super-Grands, tentant de jouer l'un contre l'autre en s'efforçant d'obtenir de chacun d'eux son accord pour l'amoindrissement de l'Allemagne, l'ennemi héréditaire. Mais rien n'illustre mieux la volonté de la IV^e République de retrouver un rang que son souci de ne pas rester à l'écart de la maîtrise du nucléaire, dont les derniers jours de la Seconde Guerre mondiale ont montré qu'il constituait désormais l'arme absolue. Or, la France possède en ce domaine quelques atouts non négligeables : les travaux de Frédéric Joliot-Curie, repris par ce dernier dès 1944, alors qu'il ignore les travaux anglo-américains qui aboutiront aux bombes d'Hiroshima et de Nagasaki ; l'appui décisif aux recherches sur l'énergie nucléaire de Raoul Dautry, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme du

général de Gaulle, mais aussi ancien ministre de l'Armement de 1940. En octobre 1945 est créé, par le général de Gaulle, le commissariat à l'Énergie atomique, placé sous la double autorité de Frédéric Joliot-Curie, avec le titre de haut-commissaire, et de Raoul Dautry, administrateur général. Si l'un et l'autre insistent, sans doute avec sincérité, sur le caractère pacifique des recherches que poursuivra le nouvel organisme, il va de soi qu'une décision gouvernementale est suffisante pour que des applications militaires soient étudiées dès lors que le processus de l'énergie atomique est maîtrisé. C'est à partir de 1954 qu'est pris le tournant décisif. Jusqu'alors le CEA a donné la priorité absolue au programme civil. Toutefois, le remplacement en 1951 de Frédéric Joliot-Curie par Francis Perrin, puis, peu après, la mort de Raoul Dautry, qui fait de Pierre Guillaumat l'administrateur général du CEA, mettent en place une équipe moins systématiquement hostile à l'arme nucléaire. Dès 1952, grâce au plan quinquennal voté à l'initiative de Félix Gaillard, secrétaire d'État à la présidence du Conseil et aux Finances, les savants du CEA peuvent commencer la mise en route de réacteurs à plutonium susceptibles de permettre la fabrication d'une bombe A. Parallèlement, l'état-major des armées crée en son sein une sous-direction des armes spéciales confiée en 1951 au colonel Ailleret, théoricien de la stratégie nucléaire. C'est le gouvernement Mendès France qui accomplit le pas décisif en créant, en octobre 1954, un Comité des explosifs nucléaires et en décidant de lancer un programme d'études et de préparation d'une arme nucléaire et d'un sous-marin atomique. Désormais, le processus est lancé et il trouve son aboutissement avec le gouvernement Guy Mollet, en novembre-décembre 1956, par tout un ensemble de mesures destinées à accélérer et mettre en application le programme nucléaire français et ses applications militaires. C'est le gouvernement Félix Gaillard qui, en avril 1958, choisit pour la première explosion atomique française le site de Reggane au Sahara et la date du premier trimestre 1960. Le « hourra pour la France ! » lancé par le général de Gaulle, le 13 février 1960, est implicitement un hommage rendu par le président de la V^e République au régime précédent, par ailleurs honni et condamné par lui.

DE L'EMPIRE À L'EUROPE : LA MUTATION DES AMBITIONS

Reste que, même dotée d'une force nucléaire dont les responsables n'ignorent pas son insuffisance au regard des arsenaux des deux super-Grands et même de celui de la Grande-Bretagne, qui bénéficie de l'aide américaine en la matière, la France, privée de son empire, n'est guère en mesure de peser dans le monde de l'après-Seconde Guerre mondiale. Retrouvant les dilemmes de l'entre-deux-guerres, doit-elle dès lors tenter de forcer le destin en se comportant comme une grande puissance sans en avoir les moyens, au risque d'ajouter les échecs aux échecs, ou s'adapter à sa nouvelle situation en tentant de se donner une nouvelle marge d'action ?

124

La solution ne sera trouvée que sous la pression des circonstances par la mise en œuvre de la politique de construction européenne. Rien ne serait plus faux que de considérer celle-ci comme une mystique sortie tout armée des cerveaux de Robert Schuman et de Jean Monnet. Avant d'être une politique, la construction européenne est une manière de réponse en forme d'esquive imaginée par la IV^e République à des contraintes auxquelles elle ne peut se soustraire. Ces contraintes sont issues de la guerre froide. Elles résultent de la volonté des États-Unis, principaux protecteurs d'une Europe occidentale soumise à la menace soviétique, de voir le potentiel militaire des Européens contribuer à la défense du continent. Dans ce contexte, la politique de démantèlement de la puissance industrielle allemande poursuivie (de plus en plus timidement, il est vrai) depuis 1945 apparaît comme un non-sens. Dans le cadre de la mobilisation des forces occidentales pour résister à un éventuel assaut soviétique, il n'est pas question de se passer de l'atout que constitue le potentiel charbonnier et sidérurgique allemand. Les pressions de Washington pour la reconstitution de l'industrie lourde allemande se faisant de plus en plus insistantes, la IV^e République se trouve confrontée à la crainte de voir les « marchands de canons » retrouver leur puissance d'antan, faisant renaître du même coup l'agressivité allemande qui avait conduit à trois guerres en moins d'un siècle. Comment concilier les demandes du protecteur américain, que la France ne peut ignorer, avec la réponse aux craintes légitimes de l'opinion française ? C'est de ce dilemme que naît la construction européenne. Sans doute celle-ci a-t-elle mobilisé des hommes politiques qui, depuis le congrès de La Haye de mai 1948, ont formé un comité de coordination des mou-

vements européens avec des leaders prestigieux. Les sondages d'opinion révèlent un assez large accord des opinions européennes pour une formule associant les États du continent, mais cet accord est dépourvu de passion et d'ailleurs de contenu concret. L'idée de Jean Monnet, approuvée par les ministres René Pleven et René Mayer, et surtout par le président du Conseil Robert Schuman, est de se servir de ce courant pro-européen pour ôter tout caractère inquiétant à la reconstitution de l'industrie lourde allemande en l'incluant dans un vaste ensemble européen des industries du charbon et de l'acier, soumis à une autorité supranationale, et échappant de ce fait à l'éventuelle volonté d'agressivité d'un des gouvernements membres.

Ce plan pragmatique, accepté par l'Allemagne, puis par l'Italie et les trois pays du Benelux, donne ainsi naissance à la Communauté européenne du charbon et de l'acier, première concrétisation d'une Europe de l'Ouest supranationale (qui ne comprend pas la Grande-Bretagne). La méthode paraissant donner des résultats, on songe à nouveau à l'utiliser lorsque, durant l'été 1950, les États-Unis accroissent le niveau de leurs exigences vis-à-vis de leurs alliés européens. Conduits à faire porter leurs efforts militaires vers la Corée, où la guerre est engagée depuis juin, leurs négociateurs insistent désormais pour que soit reconstituée une armée allemande forte de douze divisions. L'émotion est forte dans les opinions publiques européennes, et René Pleven, alors président du Conseil, songe à utiliser la méthode qui a si bien réussi pour le charbon et l'acier : inclure l'armée allemande dans une armée européenne dirigée par un commandement supranational. Ainsi naît, en octobre 1950, le « plan Pleven » de Communauté européenne de défense. Le problème est que l'armée est un élément essentiel de la souveraineté nationale, au caractère beaucoup plus symbolique que le charbon et l'acier. Comment concevoir une armée supranationale qui recevrait ses ordres de gouvernements différents et parfois en désaccord ? C'est pourquoi la Communauté européenne de défense porte en germe une unification politique de l'Europe, rendant indispensable une autorité politique commune, c'est-à-dire un gouvernement européen. René Pleven est parfaitement conscient que, ce faisant, on brûle les étapes. Mais, européen convaincu, il décide de prendre le risque de tenter l'opération, assuré qu'en cas de succès un point de non-retour sur la route de la construction de l'Europe unie aura été franchi. On sait ce qu'il en adviendra : la mobilisation de tous ceux qu'épouvante la perspective ainsi tracée – nationalistes défenseurs farouches de l'indépendance nationale, pacifistes, germanophobes, communistes et compagnons de

route qui voient dans la CED une machine de guerre contre l'URSS – fera échouer le projet. C'est donc par la voie de l'intégration économique, qui ne suscite pas les mêmes réticences, que la IV^e République reprendra après cet échec la construction européenne. En mars 1957, la signature du traité de Rome, créant le Marché commun et l'Euratom, élargit les perspectives de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et tente de relancer l'unification de l'Europe sur la base des solidarités économiques plutôt que sur celle des mystiques politiques.

De fait, au terme d'une histoire chaotique qui a vu la IV^e République assumer deux guerres coloniales et explorer souvent contre son gré les voies de la construction européenne, les nouvelles directions du rôle de la France dans le monde se trouvent désormais fixées, avant l'arrivée au pouvoir de Charles de Gaulle. Il appartiendra à ce dernier de les poursuivre et de les parachever, dans des conditions souvent dramatiques. C'est lui qui mettra fin à la politique de décolonisation de la IV^e République, et, en dépit de sa profonde hostilité à toute construction supranationale, il poursuivra la construction européenne, en tentant de l'infléchir dans le sens d'un accord des États souverains sur les grandes lignes d'une politique commune. Ce qui ne l'empêchera pas d'accepter les abandons de souveraineté indissociables de cette construction, dans le domaine industriel comme dans celui de la fixation de certains prix agricoles, tels ceux du lait ou de la viande.

« Mal-aimée » de l'opinion publique française, qui n'a voulu retentir de son histoire que l'instabilité politique de gouvernements tombant comme des châteaux de cartes, l'impuissance d'un régime apparemment incapable d'affronter les enjeux nouveaux de l'après-guerre, la grisaille d'hommes politiques interchangeable paralyés par les jeux politiques d'une Assemblée souveraine sans réel contrepoids, la IV^e République mérite mieux qu'un jugement forgé sur les épiphénomènes qui constituent le pain quotidien d'une vision superficielle de la vie d'une nation. Si on s'interroge sur sa place dans l'évolution d'ensemble du siècle qui s'achève, sur son rôle dans les mutations à long terme qui ont marqué la société française, force est de constater que, en dépit de ses faiblesses politiques, la IV^e République a légué à la France d'aujourd'hui une transformation des structures économiques qui devait jouer un rôle dans la grande croissance des années soixante, un modèle social que la vague libérale de la fin du siècle s'apprête à remettre en cause sous le terme abusif de « réforme », les moyens d'assurer une défense indépendante grâce à la poursuite des recherches nucléaires, et qu'elle a su

orienter le rôle mondial de la France vers la construction européenne en commençant à la dégager des contraintes d'un passé colonial désormais obsolète. En d'autres termes, elle a posé les bases de la France moderne que la V^e République saura parachever.

R É S U M É

Mal-aimée de l'opinion publique française, la IV^e République mérite mieux que le jugement négatif porté sur elle en raison de ses faiblesses politiques. En dépit de celles-ci, elle a su réaliser l'adaptation de la France au monde moderne issu de la Seconde Guerre mondiale en rénovant les structures de l'économie, en promouvant un modèle social original, en créant les conditions d'une défense nucléaire indépendante et en orientant la politique étrangère du pays vers la construction européenne, tout en la dégageant des contraintes d'une colonisation dépassée.

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. »

LE PROJET DE RÉVISION DE PIERRE PFLIMLIN

PROJET DE LOI TENDANT à la révision de certains articles de la Constitution, adopté par le Conseil des ministres le 22 mai 1958 (dit « projet Pflimlin »). 137

EXPOSÉ DES MOTIFS

La nécessité d'une réforme profonde de nos institutions n'est plus contestée. Trois crises gouvernementales en moins d'un an ; trois mois de vacance du pouvoir dans le même temps montrent à quel point était urgente la révision constitutionnelle commencée au début de l'année. Nos libertés ne seront sauvegardées que si le pouvoir retrouve ses attributs essentiels qui sont l'autorité et la durée.

Le 21 mars dernier, un premier pas était fait dans cette direction ; l'Assemblée nationale procédait à une révision de cinq articles de la Constitution. Il ne s'agissait alors que d'une première étape. Il convient maintenant d'aller au-delà, et de créer un régime démocratique adapté aux exigences de notre temps.

L'objectif est clair :

- 1° restaurer l'autorité du Gouvernement et lui permettre d'assumer la plénitude de ses responsabilités ;
- 2° mettre fin à l'instabilité gouvernementale et à ces trop longues périodes de vacance du pouvoir ouvertes par des crises trop fréquentes ;
- 3° assurer les conditions du nécessaire contrôle parlementaire sur les actes de l'exécutif.

Pour atteindre ce triple objectif, trois séries de mesures sont nécessaires :

- 1° Le Gouvernement, investi de la confiance de l'Assemblée, ne doit

pas être contraint de comparaître quasi quotidiennement devant les chambres. Une telle obligation ne peut qu'entraver son action et diminuer sa responsabilité propre. Elle a pour conséquence de substituer – en fait – un régime d'Assemblée au régime parlementaire voulu par les constituants de 1946.

C'est pourquoi nous vous proposons d'organiser un nouveau régime des sessions parlementaires en modifiant les articles 9 et 12 § 2 de la Constitution. Bien entendu, pendant l'intervalle des sessions, il sera nécessaire de maintenir une collaboration constante et plus étroite des commissions permanentes des Assemblées avec le Gouvernement (les conditions de cette collaboration pouvant utilement être précisées dans le règlement des Assemblées).

138 2° Le Gouvernement doit pouvoir disposer des moyens nécessaires pour gouverner. A de nombreuses reprises déjà, le Parlement a accordé au Gouvernement des délégations de pouvoirs plus ou moins étendues. Par ailleurs, s'est développée la pratique des lois-cadres qui se bornent à poser des principes, en laissant au Gouvernement, quant à leur mise en œuvre, un certain pouvoir d'appréciation.

Il convient de mettre en accord le droit avec le fait. C'est pourquoi nous vous proposons la modification de l'article 13 de la Constitution.

Pour atteindre les objectifs fixés par la déclaration d'investiture et approuvés par l'Assemblée nationale, le Gouvernement doit pouvoir être habilité par une loi à abroger, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur, par décrets pris en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, la loi d'habilitation fixant l'étendue des pouvoirs accordés au Gouvernement.

Ces décrets entreront en vigueur dès leur publication au *Journal officiel*, mais ne deviendront définitifs qu'après leur ratification par le Parlement, auquel ils devront être soumis dans un délai d'un an à compter de leur publication.

Enfin, le Gouvernement devra disposer d'un droit de veto à l'égard de tout ou partie d'une proposition, d'un amendement ou d'un rapport relatifs aux matières visées par la loi d'habilitation.

En cas de contestation sur l'exercice du droit de veto, l'Assemblée intéressée pourra, à la majorité des deux tiers, saisir le Comité constitutionnel.

3° Le Gouvernement doit pouvoir enfin disposer de la durée, indispensable à toute action efficace. C'est dans ce dessein que nous vous proposons la modification des deux derniers alinéas de l'article 45.

Désormais, le Gouvernement serait investi pour la durée de la légis-

lature et il ne pourrait être renversé que par l'adoption d'une motion de défiance ou de censure portant investiture d'un nouveau président du Conseil.

Le refus ou la démission de celui-ci serait assimilé à une crise ministérielle pour l'application de l'article 51 (conditions de la dissolution).

Ainsi sera mis fin à l'une des causes les plus critiquables de l'instabilité ministérielle : l'addition fugitive de deux minorités opposées l'une à l'autre, capables de détruire, mais qui sont dans l'impossibilité de s'unir pour construire. Ainsi, sa signification véritable sera restituée à la notion de majorité, fondement de tout régime démocratique.

Tels sont les objectifs et les modalités de la réforme constitutionnelle que nous soumettons au vote du Parlement. S'ajoutant à celle votée le 21 mars dernier par l'Assemblée (et qui devra elle-même être adaptée et complétée en fonction du présent texte notamment à l'article 51), elle constitue un tout cohérent. Elle sera prochainement suivie par la réforme du titre VIII dont la préparation va être entreprise dès les prochains jours.

139

En un moment où la dégradation de nos institutions menace leur existence même, il appartient au Parlement, par une réforme profonde accomplie dans le cadre de la République, de donner à celle-ci force et autorité.

PROJET DE LOI TENDANT À LA RÉVISION DES ARTICLES 9, 12 AL. 2, ET 45 DE LA CONSTITUTION

ARTICLE 1^{er}. – L'article 9 de la Constitution est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« ART. 9. – L'Assemblée nationale se réunit en session ordinaire de plein droit, du premier mardi d'octobre au 3^e vendredi de décembre et, en outre, sur convocation de son président, pendant un mois au cours de chacun des premier et deuxième trimestres de l'année civile.

« Le Conseil de la République siège en même temps que l'Assemblée nationale. »

Art. 2. – L'article 12, 2^e alinéa, de la Constitution est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« ART. 12. 2^e AL. – Le président du Conseil prononce la clôture de la session extraordinaire par décret en Conseil des ministres. »

Art. 3. – L'article 13 de la Constitution est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« ART. 13. – L'Assemblée nationale vote seule la loi. Le Parlement peut toutefois habiliter le président du Conseil des ministres à prendre, par décrets en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, des dispositions pouvant notamment abroger, modifier ou remplacer des dispositions législatives en vigueur.

« La loi d'habilitation détermine les matières pour lesquelles ces pouvoirs sont accordés. L'habilitation ne peut porter sur les matières législatives, définies comme telles par les articles de la Constitution, sur l'exercice des libertés publiques, sur le droit des personnes, sur la qualification des crimes, les peines qui leur sont appliquées et la procédure criminelle, et sur le code électoral.

« Ces décrets entrent en vigueur par leur publication au *Journal officiel*. Ils sont soumis à la ratification du Parlement, dans le délai d'un an à compter de leur publication.

140

« Le Gouvernement peut s'opposer à tout moment à l'adoption de tout ou partie d'une proposition, d'un amendement ou d'un rapport relatifs aux matières sur lesquelles une habilitation a été donnée dans les conditions fixées au présent article. En cas de contestation sur l'exercice de l'opposition, l'Assemblée intéressée peut, à la majorité des deux tiers des membres qui la composent, saisir le Comité constitutionnel qui statue sur le point de savoir si ce texte entre ou non dans le cadre de l'habilitation. »

Art. 4. – Les deux derniers alinéas de l'article 45 de la Constitution sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

Le Gouvernement ainsi formé est investi pour la durée de la législature. Il ne peut être mis en minorité que par l'adoption d'une motion de censure ou de défiance portant investiture d'un nouveau président du Conseil.

La renonciation à l'investiture ou la démission de ce nouveau président ouvre une crise ministérielle qui entre en compte au sens de l'article 51 et pour l'application dudit article.

Toutes les fois que la vacance de la présidence du Conseil se produit en dehors des cas prévus à l'alinéa précédent, il est procédé conformément aux dispositions des alinéas 1 à 3 ci-dessus.

CHRONIQUES

LUC FERRY

LA GÉNÉTIQUE EST-ELLE DE DROITE¹ ?

Depuis la première découverte des lois de l'hérédité par un moine morave, Gregori Mendel, en 1866, jusqu'au vaste programme de cartographie du génome humain mis en place aujourd'hui par Jean Dausset et Daniel Cohen, la biologie génétique a parcouru une distance proprement sidérante. Plus que toutes les autres sciences peut-être, elle est en passe de modifier l'image que nous nous faisons de nous-mêmes, de bouleverser la façon dont nous concevions les rapports de l'inné et de l'acquis dans le caractère des êtres humains. L'opinion qui prévalait jusqu'alors était que, en gros, il existait en chacun une part d'innéité, plutôt modeste et dans l'ensemble assez identique, une sorte de base fondamentale commune ou de « terrain » sur lequel la diversité de chaque individu venait se construire au gré des circonstances de la vie. On accordait ainsi une place prépondérante à l'éducation, au milieu social, voire à la liberté humaine, bref, à tout ce qui semblait *a priori* relever des « acquis », dans l'apparition des différences entre les êtres... Or il semble aujourd'hui que la plupart des biologistes révisent à la hausse la part de l'inné

qui régirait nos comportements, tandis que celle de l'acquis, de l'histoire, se réduit comme une peau de chagrin au fur et à mesure que progresse la recherche. Non seulement on découvre sans cesse davantage que l'origine de certaines maladies pourrait être génétique, mais il semblerait que nos attitudes quotidiennes, nos choix affectifs ou psychologiques eux-mêmes pourraient bien être partie prenante d'un destin génétique dans des proportions bien plus considérables qu'on ne pouvait le croire jusqu'à ces toutes dernières années.

Ainsi se développe, souvent à l'insu des non-spécialistes, une nouvelle discipline, la « génétique des comportements », qui entend dévoiler les déterminismes rigoureux dissimulés derrière nos modes de vie. De vastes entreprises de recherche, qui eussent semblé farfelues ou sacrilèges il y a vingt ans encore, sont ainsi consacrées aux origines de l'homosexualité, de l'intelligence, de l'agressivité, de l'alcoolisme, de la schizophrénie ou de la dépression. Cette dernière, par exemple, fait aujourd'hui l'objet d'un gigantesque programme (portant sur le génome d'un millier de

143

1. Une première version de ce texte a paru dans *Le Point*, en octobre 1995.

malades) placé sous l'égide de la Fondation européenne pour la science. Les retombées de ces études théoriques pourraient être d'une importance primordiale. Dans tous les cas, elles soulèvent des questions philosophiques d'une ampleur inédite. Or de ces travaux, nécessairement lents et difficiles à saisir pour les non-scientifiques, on entend finalement assez peu parler, hors du cadre des polémiques qu'ils ne manquent pas de susciter, tant ils se heurtent, aujourd'hui encore, à des tabous éthiques et politiques. Il est nécessaire de comprendre ces tabous, sinon de les lever, si l'on veut avoir une chance de saisir les enjeux d'un débat qui s'annonce décisif dans les années qui viennent.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA GÉNÉTIQUE DES COMPORTEMENTS

Si l'on considère le cas le plus litigieux, celui de l'homosexualité, les premières enquêtes sur son éventuelle origine génétique remontent en vérité aux années cinquante : l'une d'entre elles, restée célèbre en raison du caractère impressionnant de ses résultats, faisait apparaître, dès 1952, que sur 37 paires de vrais jumeaux et 26 paires de faux, la concordance d'homosexualité était de 100 % chez les premiers et seulement de 12 % chez les seconds. Mais, à l'époque, de telles recherches faisaient ricaner, ou grincer des dents. Elles se heurtaient à une réticence viscérale des partisans de l'acquis, c'est-à-dire de toutes les sciences humaines coalisées contre ce qui faisait figure de résurgences des idéologies d'extrême droite. Si la découverte du fait que le matériel héréditaire est porté par l'ADN date de 1943, il fallut attendre, comme le rappelle le professeur

Philippe Meyer, le milieu des années soixante-dix pour que la génétique médicale soit enfin enseignée aux étudiants en médecine ! Depuis lors, de nombreuses expériences ont repris le flambeau, avec, cette fois-ci, l'aval de plus en plus large de la communauté scientifique. En décembre 1991, deux savants américains, Michael Bayley et Richard Pillard, affirment détenir la preuve irréfutable du caractère inné de l'homosexualité. Ils sont tous deux des universitaires sérieux, l'un à la plus prestigieuse université de Chicago, l'autre à Boston University. Leur expérience porte sur 161 hommes *gays*, leurs jumeaux, s'ils en ont, ainsi que, le cas échéant, leurs frères d'adoption : 52 % des vrais jumeaux s'avèrent être également homosexuels, contre 22 % des faux et 11 % des frères adoptés. Ils décident alors de poursuivre la recherche du côté des lesbiennes, en appliquant le même protocole, et ils publient leurs résultats en 1993 dans *Archives of General Psychiatry* : 48 % de concordance chez les vraies jumelles, contre 16 % chez les fausses et 6 % chez les sœurs adoptées. L'hypothèse que l'homosexualité tiendrait plus à la « nature » qu'à l'éducation, à l'inné qu'à l'acquis, semble ainsi se confirmer.

Reste, bien sûr, pour la transformer autant que faire se peut en certitude scientifique, à mettre en évidence l'existence d'un gène susceptible d'induire un comportement aussi complexe qu'un tel choix sexuel, psychique et affectif. C'est là ce qu'entreprend de réaliser un autre chercheur, Dean Hamer, spécialiste incontesté dans son domaine, celui de la biologie moléculaire. Une analyse de l'ADN est alors conduite sur un échantillon de 76 familles d'homosexuels avec plusieurs marqueurs de gènes. Elle

montre que le « comportement homosexuel » serait lié à la région dite « Xq28 » située sur le bras long du chromosome X. Les statistiques sont telles qu'elles excluent l'hypothèse d'une association simplement due au hasard.

Vrai ou faux, science ou idéologie ? Comme on s'en souvient peut-être, les travaux de Dean Hamer et de ses collègues ont suscité de nombreuses et très violentes critiques. Sur le plan proprement scientifique d'abord : il faudrait commencer par isoler « le gène » lui-même, le « séquencer », et surtout comprendre comment il opère : quelle protéine libère-t-il ? Comment agit-elle sur le comportement ? Tout cela n'est pas expliqué par Hamer, et les résultats statistiques restent largement à interpréter. Au demeurant, l'hypothèse d'un déterminisme rigoureux qui relierait une attitude psychique complexe à un substrat génétique comme un effet à une cause unique relève d'un matérialisme si rustique qu'il est aujourd'hui abandonné par tous (ou presque). Toutes ces réserves sont justes, mais, comme le remarque encore Philippe Meyer, qui relate avec limpidité ces expériences dans un livre remarquable¹ auquel j'emprunte ces informations : « L'étude de Hamer ne pouvait être mise en cause sur bien des points. Les marqueurs chromosomiques avaient été utilisés en grand nombre [...] et la technique d'échantillonnage » semblait irréprochable. Jacques Ruffié parvient du reste à des conclusions analogues en ce qui concerne les recherches sur la schizophrénie : « Il existe des familles de schizophrènes comme des familles de maniaco-dépressifs. » Sans

doute, diront les partisans de l'« acquis », mais cela ne prouve en rien que la schizophrénie soit « innée », mais plutôt, comme le veut la psychanalyse, qu'elle est liée à l'éducation. Réponse de Ruffié : « Si la fréquence des schizophrénies, toutes formes confondues, est de l'ordre de 1 à 3 % dans la population prise au hasard, elle peut être dix à cent fois plus forte chez les apparentés de patients au premier degré. En outre, la fréquence observée est quatre fois plus élevée chez les jumeaux vrais que chez les faux. Et les études faites sur les enfants adoptés qui présentent une schizophrénie montrent fréquemment que l'un ou l'autre de leurs parents biologiques était souvent atteint (28 %)². » Sur ces questions, à n'en pas douter, Meyer et Ruffié expriment le point de vue de l'immense majorité des biologistes ; un point de vue, toutefois, qui ne se dit pas volontiers en public, tant ils redoutent de se heurter à la réprobation morale des partisans de l'acquis.

145

ÉTHIQUE ET GÉNÉTIQUE

Car c'est bien avant tout sur le plan éthique et philosophique que ce type de recherche fait problème : l'homosexualité n'est-elle pas un choix possible pour tout être humain et, à vrai dire, un choix si complexe dans ses différentes composantes psychiques qu'il pourrait être absurde de vouloir le réduire à un seul déterminant génétique ? Quant à la schizophrénie, l'alcoolisme ou la dépression, s'ils ne relèvent d'évidence pas d'une « décision », ne sont-ils pas, comme tout ce qui appartient à la vie de l'esprit, d'abord et avant tout détermi-

1. *L'illusion nécessaire*, Paris, Plon/Flammarion, 1995.

2. *Naissance de la médecine prédictive*, Paris, Odile Jacob, 1993, p. 457.

nés par l'histoire individuelle et familiale ? Dire qu'ils seraient innés, naturels, n'est-ce pas revenir à l'idée ancienne qu'il existerait des « déviants » par nature et, lâchons le mot, des familles de « tarés » ? Au reste, que veut-on montrer au juste ? Que les homosexuels constituent une « catégorie à part », que leur comportement n'est pas l'effet d'une libre décision, mais d'un destin génétique irréversible ? De là à réaffirmer qu'ils sont eux aussi des « malades », des pervers, comme on disait jadis, il n'y a qu'un pas, singulièrement régressif et réactionnaire. Sans compter les risques politiques de telles assertions : ne vait-on pas se mettre à examiner l'ADN d'un individu avant de le recruter, voire se mettre à tester les embryons pour éliminer ceux qui seraient « marqués », etc.

Ces objections, et quelques autres du même ordre, ne sont pas sans force. On ne saurait oublier aujourd'hui les programmes de stérilisations ou les lobotomies pratiquées, en secret et à grande échelle, aux États-Unis dans les années soixante encore ! Notons cependant que ces critiques ne récusent pas tant la vérité possible de telles hypothèses que les éventuels dangers liés à leur utilisation. A vrai dire, on rencontre aujourd'hui deux positions morales tout à fait opposées face à ces questions. Certains homosexuels, notamment, se réjouissent ouvertement de ces « progrès » scientifiques, convaincus qu'ils sont d'être depuis toujours « différents » des autres. La mise en évidence de cette spécificité sur un plan génétique, voire anatomique, ne leur semble pas être une atteinte à leur liberté ou une menace, mais au contraire une libération. C'est en ce sens, par exemple, que Simon Le Vay, chercheur à l'institut Salk de San Diego, entreprend en 1991 une vaste étude sur le

cerveau des homosexuels qui conclut à la mise en évidence d'une différence de structure au niveau de l'hypothalamus... alors qu'il appartient lui-même à la communauté *gay*. On sait comment, aujourd'hui, toute une fraction de l'extrême gauche américaine, celle qui se veut « politiquement correcte », ne cesse de plaider en faveur du « droit à la différence », des femmes, des homosexuels, des minorités culturelles, etc. Que ces différences s'enracinent dans la part d'inné qui est en chacun de nous ne la gêne donc nullement, bien au contraire.

Une autre attitude, dominante en France, pays de tradition républicaine s'il en est, consiste au contraire à faire preuve de la plus grande méfiance à l'égard des thèses innéistes, assimilées depuis longtemps, souvent de façon simpliste, mais non sans motif cependant, à l'idéologie d'extrême droite.

L'INNÉ EST-IL DE DROITE ET L'ACQUIS DE GAUCHE ?

Pour des raisons de fond, en effet, les partisans de la « nature » ont toujours été plus ou moins associés chez nous à l'extrême droite politique. On se souvient à cet égard des inénarrables polémiques qui ont opposé, dans les années soixante-dix, le professeur Debray-Ritzen, symbole vivant de l'innéisme, aux psychanalystes partisans de l'acquis sur la question des causes de la dyslexie ou de l'arriération mentale. Par-delà la crainte de voir certains individus « étiquetés » pour toujours, enfermés dans des catégories nosographiques rigides et, par là même, « marginalisés », c'est un thème politique majeur de notre histoire démocratique que la problématique de l'inné et de l'acquis venait heurter de plein fouet. Car l'innéisme, pour

nous, est d'abord associé aux structures mentales aristocratiques héritées de l'Ancien Régime. C'est dans le monde aristocratique, en effet, que l'on considère certains individus comme étant *par nature*, c'est-à-dire, de naissance, meilleurs ou moins bons que d'autres. Face au féodalisme, la Révolution française abolit les privilèges. Elle affirme l'égalité de droit, et c'est par rapport à cette affirmation que l'inégalité de fait commence à faire problème.

Mais le soupçon fondamental de possibles dérives réactionnaires de la génétique s'est vu renforcé encore au cours de ces dernières années par l'apparition de techniques nouvelles liées à la pratique des procréations médicalement assistées (PMA). Deux faits majeurs, en effet, sont venus s'ajouter au débat : la mise en œuvre effective des premières expériences de « clonage » humain, et l'avènement de formes inédites d'eugénisme rendues possibles par la sélection, *in vitro*, des embryons dans certains types de diagnostic anténatal. Au fantasme d'une origine aristocratique des thèses innéistes s'est alors associée l'idée qu'elles pouvaient avoir partie liée avec les idéologies fascistes. A la droite réactionnaire s'ajoutait ainsi la droite extrême.

Le moins qu'on puisse dire est que le clonage d'embryons humains réalisé pour la première fois (du moins officiellement) le 13 octobre 1993 par deux chercheurs américains aura suscité dans ce contexte une réprobation unanime. De François Mitterrand au président du Comité national d'éthique, chacun s'est déclaré « horrifié » par cette expérience. Pas une réaction qui n'évoquât alors les références obligées de la littérature fantastique : Huxley, Orwell, Boris Vian, l'île du docteur Moreau, j'en passe, et de

plus effroyables encore. Et dans le registre de la science-fiction à connotation politique, on évoqua bien sûr l'hypothèse, en effet terrifiante, de malheureux clones utilisés pour servir de banques d'organes à telle de leur réplique, voire la fabrication d'armées d'esclaves asservies à des élites, elles aussi soigneusement sélectionnées et dupliquées...

Plus sérieusement, ce sont les derniers progrès réalisés, grâce à la génétique, en matière de procréations médicalement assistées, qui allaient relancer le débat sur les éventuelles dérives droitières de la biologie, en attirant l'attention sur la possibilité d'une résurgence des politiques « eugénistes ». De quoi s'agit-il, en effet ? D'abord de traitements nouveaux proposés aux familles dont les enfants à naître risquent fortement d'être frappés par une affection héréditaire grave. On pense à certaines anomalies de l'hémoglobine, à la mucoviscidose, à des maladies dégénératives du système nerveux et musculaire, notamment. Dans ce type de cas, on peut offrir aux couples qui souhaitent avoir un enfant indemne de la maladie deux possibilités de diagnostic précoce. La première (diagnostic « anténatal » ou « prénatal » classique) consiste à détecter la présence du trouble génétique chez le fœtus. Sa conclusion « logique », lorsque le test dévoile la présence de la maladie, est dans la plupart des cas l'avortement (car les couples qui ont recours à ce diagnostic en ont accepté par avance l'éventualité). Une seconde voie permet d'éviter cette issue : le test s'effectue alors sur des embryons obtenus *in vitro*, et non plus sur des fœtus déjà portés par la mère. On « fabrique » plusieurs embryons, puis on les soumet à des tests (diagnostic « préimplantatoire » ou DPI) permettant

d'identifier ceux qui sont porteurs de l'anomalie. Seuls seront alors réimplantés dans l'utérus les embryons indemnes. Depuis cinq ans environ, cette technique a été proposée par certains centres dans le monde et plusieurs dizaines d'enfants sont nés (d'abord en Angleterre, aux USA et en Belgique).

Elle soulève à l'évidence deux objections sur le plan éthique. La première touche le problème, ô combien symbolique et sensible, de l'eugénisme. Et, de fait, le diagnostic préimplantatoire conduit bien, c'est incontestable, à une sélection des embryons. La seconde touche à la question des limites d'une telle pratique : on soupçonne alors qu'elle pourrait bien s'appliquer au début à des maladies graves (comme ce fut le cas en Angleterre avec la mucoviscidose), mais s'étendre ensuite à toutes les demandes : pourquoi pas sélectionner des embryons d'enfants non plus seulement indemnes de telle ou telle maladie, mais répondant aux critères que leurs futurs parents se font de la perfection ? La pente, comme on dit alors, semble fort glissante...

Par-delà la peur ou le fantasme d'une résurgence des projets totalitaires, la génétique contemporaine se heurte encore à d'autres tabous, issus de sa concurrence objective avec les sciences humaines. Reposant sur l'idée que l'histoire individuelle (psychanalyse) ou sociale (sociologie) déterminerait nos comportements, ces disciplines, qui ont suscité tous les espoirs dans les années soixante, voient d'un fort mauvais œil l'idée qu'on pourrait diminuer la part de l'acquis au profit de l'inné. C'est un peu comme si on venait leur ôter le pain de la bouche, les priver de ce fameux « terrain » sur lequel elles prospèrent, tant bien que mal, depuis trente ans. La géné-

tique des comportements n'a guère meilleure presse auprès des psychologues que la sociobiologie auprès des sociologues.

LA PSYCHANALYSE EN PÉRIL ?

Après avoir réagi de façon le plus souvent hostile aux applications de la biologie à la compréhension de la vie psychique, nombre de psychanalystes se sont rabattus sur une position de repli, qui semble, à première vue, raisonnable : même si les sciences « dures » devaient montrer que la proportion d'inné est plus importante que prévu, il resterait à l'histoire de l'individu une part qui n'est pas négligeable, celle réservée à l'action du milieu, notamment familial, sur un « terrain » donné. Et c'est dans la sphère ainsi délimitée que la psychanalyse conserverait une légitimité incontestable. Ce schéma général n'est sans doute pas tout à fait faux. Il fait cependant bon marché de trois difficultés sérieuses, impossibles à éluder d'une façon aussi simpliste.

La première est évidente, mais non sans conséquences sur le plan thérapeutique : dès son apparition, chez Freud en particulier, la psychanalyse élève une prétention forte à l'« étiologie », c'est-à-dire à la mise au jour des causes complexes qui conduisent à l'apparition de la folie. Or cette étiologie se veut résolument « psychique » : c'est dans les mécanismes de notre vie affective inconsciente, non dans notre anatomie ou notre matériel génétique, que se situe la source des grands symptômes. Et, en bonne logique, c'est de cette identification des causes que dépend la nature, elle aussi purement psychique, de la thérapie. On ne peut donc pas faire comme si, par exemple, la découverte d'un éventuel « gène de la schizophrénie » ne devait

avoir qu'un effet limité sur la théorie psychanalytique. Elle la contraindrait au contraire à une remise en question tout à fait radicale. D'autant que, et telle est la deuxième difficulté, l'étiologie psychanalytique a souvent eu pour effet d'induire une forte culpabilité chez les parents d'enfants réputés difficiles ou anormaux. Dans le cas de l'autisme en particulier, nombre d'entre eux ont retenu, de leur contact avec des psychanalystes, qu'ils avaient « mal aimé » leur enfant, pas su communiquer convenablement avec lui, etc. La faute, du reste, n'en revient pas toujours au psychanalyste : il peut prendre toutes les précautions oratoires qu'on voudra, c'est la théorie même qui rend peu ou prou les parents « responsables », donc en quelque façon fautifs. Or une étiologie d'origine génétique changerait le rapport à la culpabilité du tout au tout. Sans doute ne la ferait-elle d'ailleurs pas disparaître, mais une chose est, en tant que parent, d'être biologiquement la cause involontaire d'un dysfonctionnement chez son enfant, autre chose de l'avoir mal compris au point qu'il en soit tombé malade. Par où l'on s'approche de la troisième difficulté, qui touche l'efficacité de l'analyse. On dit d'ordinaire qu'elle produit peut-être des effets bénéfiques sur les névroses, mais que, concernant les grandes psychoses, son effet, depuis cinquante ans, avoisine la nullité. Propos rustiques, sans doute, et que leur manque de sophistication fera tourner aisément en dérision. Propos cependant, il faut l'avouer, globalement véridiques. Il va de soi que, dans ce contexte, l'hypothèse d'une origine génétique des psychoses viendrait expliquer ce relatif échec.

Cela ne signifie nullement que la psychanalyse, comme se l'imaginent volontiers les partisans de l'inné, serait enfin

renvoyée au musée des fausses sciences, quelque part entre l'alchimie et le marxisme. Mais cela la contraindrait du moins à redéfinir en profondeur ses objectifs – et l'obligerait notamment à réfléchir en termes neufs à ce qu'elle peut apporter sur le plan de la communication avec le malade plus que sur celui de la thérapeutique proprement dite. Car le patient, selon la belle formule de Gladys Swain, la grande psychiatre aujourd'hui disparue, reste en quelque façon « le sujet de sa folie ». Pour être malade, son besoin de communiquer ne disparaît pas, encore moins la nécessité de combattre, avec l'aide des autres, l'insupportable de l'angoisse.

149

LA VÉRITÉ, AU RISQUE DE LA DÉMOCRATIE ?

La conclusion s'impose d'elle-même, fût-elle pour certains difficile à admettre : au lieu de dissimuler par tous les moyens ce qui serait censé gêner l'égalitarisme démocratique, il vaudrait mieux se donner la peine de penser démocratiquement d'éventuelles inégalités. Car la seule question qui vaille est la suivante : quelle devrait être l'attitude d'un démocrate s'il s'avérait que nos comportements soient, en effet, plus fortement déterminés que nous ne le pensons par des données naturelles incontrournables ? La question, du reste, se pose très concrètement, par exemple dans le cas de certains pervers sexuels, violeurs d'enfants en particulier, dont la plupart des biologistes pensent qu'ils sont « par nature » voués à la récidive. Il faut, au lieu de refuser les faits, garder à l'esprit que la démocratie tient plus par la vérité, quelle qu'elle soit, que par l'organisation de mensonges, fussent-ils pieux. Cessons donc de mentir à des

Billancourt imaginaires pour ne pas les désespérer et tâchons d'accepter enfin ceci : ce qui est démocratique, ce n'est pas l'affirmation dogmatique d'une égalité de fait entre les hommes, ni son corollaire, la négation d'éventuelles inégalités de nature. Mais c'est le fait que cette inégalité, fût-elle avérée, *ne se traduit pas par l'attribution a priori de privilèges juridiques ou politiques*, chacun devant, en principe, garder toutes ses chances de s'élever dans la vie aussi loin qu'il le peut. Le droit à la différence, n'en déplaise aux politiquement corrects, ne doit pas se traduire par une différence de droits.

150 Pour les mêmes raisons, il serait souhaitable, en matière de bioéthique, d'en finir avec des anathèmes qui ferment le débat au lieu de l'instruire. Ainsi en vait-il, à mon sens, de l'accusation d'eugénisme, trop souvent lancée sans aucune réflexion, simplement pour discréditer l'adversaire en le piégeant dans les catégories politiques honnies, et indéfendables entre toutes, du nazisme. Si l'on reconsidère un instant l'exemple du diagnostic préimplantatoire, qui suscita tant de tensions lors des débats parlementaires sur la loi bioéthique, on verra que le problème est moins simple qu'il n'y paraît, qu'il n'oppose pas en vérité des antinazis pleins de vertu à des fascistes inavoués. Car les arguments des « anti-eugénistes », qui frappent le public et possèdent toutes les apparences du bon sens moral, sont souvent peu rigoureux, pour ne pas dire spécieux et démagogiques. Certains en ont fait de véritables fonds de commerce pseudo-intellectuels. Ils contournent la vraie question, celle, justement, des limites *nuancées* qu'une

démocratie doit imposer en ces matières au lieu de tout autoriser ou de tout interdire. Il faut ici récuser de la façon la plus nette la notion fallacieuse de « pente glissante ». On peut, en effet, défendre avec des arguments efficaces, y compris dans la pratique réelle, le dispositif suivant : seuls certains centres hospitaliers seraient habilités à pratiquer le DPI ; des équipes médicales, assistées le cas échéant de personnalités extérieures, pourraient alors être chargées de fixer elles-mêmes, dans le dialogue avec les patients, la limite à ne pas franchir en s'inspirant du principe suivant : oui au DPI à des fins thérapeutiques, pour des affections héréditaires graves, non dans tous les cas qui relèvent de la simple convenance. Ce principe permettrait d'éviter que l'on cède au fantasme de l'enfant parfait, la thérapeutique se bornant à écarter les embryons malades, sans chercher pour autant à sélectionner « les meilleurs ». La déontologie ainsi élaborée devrait l'être dans une transparence parfaite et pourrait faire l'objet d'une évaluation annuelle, permettant de s'assurer que le principe général a bien été appliqué. Elle supposerait seulement que l'on accorde un minimum de confiance aux individus concernés, et que l'on se souvienne aussi que, s'il n'est pas interdit d'interdire, nul n'est pour autant autorisé à le faire sans raison. La science, en vérité, n'est ni de droite ni de gauche et, aujourd'hui comme hier, la pratique du soupçon généralisé risque de se révéler, à terme, porteuse des pires dogmatismes : ceux qui se dissimulent sous l'apparence de l'esprit critique et de la liberté de pensée.

ANDREA MANZELLA*

LA LOGIQUE PROPORTIONNELLE

Le système électoral quasi majoritaire avait paradoxalement débouché sur un gouvernement de coalition à la proportionnelle au lendemain des élections du 27 mars 1994. Il était facile de prévoir que le gouvernement Berlusconi n'échapperait pas à l'inévitable ingouvernabilité de ce type de gouvernement en Italie (cf. *Pouvoirs*, n° 71).

L'ironie de la logique constitutionnelle a voulu que cette fatalité se traduise par une crise parlementaire classique. Pour la première fois dans l'histoire de la République, le 17 décembre 1994, la procédure de défiance prévue à l'article 94 de la Constitution a abouti : les motions de censure contre le gouvernement ont été adoptées par la majorité des députés et des sénateurs.

Le président du Conseil, qui n'avait cessé de proclamer qu'il était directement investi par le peuple, dut cependant se démettre, conformément aux vieilles règles du parlementarisme, non sans avoir violemment dénoncé la « trahison » de son ancienne alliée la Ligue du Nord et de son leader Umberto Bossi.

Lorsqu'il va porter sa démission au chef de l'État, Silvio Berlusconi a déjà

préparé sa demande d'élections anticipées. Cette demande est devenue depuis le leitmotiv obsessionnel de son mouvement, Forza Italia, et de son principal allié, l'Alliance nationale (tous deux ont 107 députés à la Chambre, alors qu'au Sénat l'Alliance nationale a 48 députés et Forza Italia 35).

La demande d'élections anticipées se fonde sur deux motifs : l'un explicite et l'autre caché.

Le motif explicite est la « délégitimation » présumée du Parlement. Selon la lecture que propose Silvio Berlusconi des résultats électoraux, la grande force parlementaire qu'en a tirée la Ligue (115 députés et 53 sénateurs, soit le meilleur résultat de la coalition – y compris par rapport à Forza Italia) n'est due, pour l'essentiel, qu'aux accords pré-électoraux conclus avec Forza Italia. Dans les collèges uninominaux – à un seul tour – du Nord du pays, l'électeur de centre droit n'avait d'autre choix que le candidat de la Ligue. Pour le second vote dont disposaient les électeurs (la loi électorale en vigueur pour la Chambre prévoit que 25 % des sièges sont répartis à la proportionnelle entre des listes

151

* Traduction Mariangela Portelli.

bloquées), ceux-ci auraient, selon Silvio Berlusconi, montré leur vraie préférence en votant massivement pour Forza Italia et non pour la Ligue à laquelle ils avaient été « contraints » d'accorder leur premier suffrage du fait des accords entre partis.

Le second motif – implicite – est la conviction des leaders de la droite de pouvoir obtenir – sans changer les règles du jeu – une majorité parlementaire sans appel, en infligeant une défaite définitive à l'opposition parlementaire mais aussi à l'opposition sociale, qui s'est manifestée, sous diverses formes, dans le pays. Ces règles du jeu qu'il faut maintenir sont pour l'essentiel : 1° les lois électorales (une nouvelle alliance, étendue cette fois à tout le pays, et non plus seulement au Sud entre Forza Italia et l'Alliance nationale, permettrait d'exploiter encore mieux le mécanisme quasi majoritaire à un tour) ; 2° les règles concernant l'usage politique de la télévision (S. Berlusconi, déjà propriétaire du réseau de télévisions privées nationales, s'est assuré pendant les huit mois de son gouvernement le contrôle virtuel du système de radio-télévision public) ; 3° Les règles (ou plutôt l'absence de règles) d'incompatibilité entre des fonctions de gouvernement et la propriété d'entreprises nationales de communication de masse (le président de la République s'était porté personnellement garant de cette incompatibilité majeure au moment de la nomination de M. Berlusconi).

C'est la nécessité de changer ces règles qui est à l'origine de la décision de la Ligue du Nord de se joindre aux forces d'opposition pour faire tomber le gouvernement Berlusconi. Bien qu'installée à des postes clés du dispositif gouvernemental (la vice-présidence du Conseil et le ministère de l'Intérieur, les ministères des Réformes institutionnelles et

des Affaires européennes, les ministères de l'Industrie et du Budget), la Ligue s'était progressivement rendu compte de la pression électorale de ses alliés.

La crise était pour elle un moyen de réagir au danger d'absorption dans un grand parti unique de droite. Sa sortie du gouvernement permettait non seulement de sauvegarder son appartenance à un centre extrémiste, populaire et antifasciste, mais aussi son autonomie électorale.

La prétention d'omnipotence majoritaire du gouvernement Berlusconi, ses allures de gouvernement directement élu par le peuple, qui l'autoriseraient à s'affranchir des règles institutionnelles, ont convaincu la Ligue, et surtout son leader Umberto Bossi, de la nécessité de ne pas reporter la bataille pour la défense des garanties constitutionnelles. La prise de contrôle du secteur public télévisuel (par celui qui contrôlait déjà le secteur privé), la remise en cause de l'indépendance de la Banque d'Italie, la contestation du rôle de garant *super partes* du chef de l'État, la nervosité croissante du « berlusconisme » face à la controverse sur le conflit d'intérêts, et surtout l'offensive, d'abord voilée puis toujours plus ouverte, contre les magistrats du parquet de Milan, leader historique de l'opération « Mains propres » : tous ces épisodes ont fini par décider l'allié nordiste – peu convaincu, dès l'origine, de la nécessité de transformer le pacte électoral à deux, avec Forza Italia, en pacte de gouvernement à trois, avec l'Alliance nationale (l'alliée de Forza Italia dans le Sud) – de rompre la coalition.

La chute du gouvernement Berlusconi n'a pas pour autant donné naissance à une nouvelle majorité politique. Plus d'un tiers des députés de la Ligue et plus

d'un cinquième de ses sénateurs ont tranché le conflit entre fidélité au parti et fidélité à leur électorat en faveur de cette dernière, autrement dit de l'alliance avec Forza Italia. La Ligue est passée ainsi de 117 à 77 députés et de 55 à 43 sénateurs. Les scissionnistes ont formé des groupes autonomes dans les deux chambres. Le coût très élevé pour la Ligue de la chute du gouvernement Berlusconi n'a pas eu des répercussions que sur ce parti. Il a compromis toute possibilité de former une majorité vraiment alternative à celle qui s'était dissoute.

Une autre scission allait être nécessaire, cette fois au sein du dernier Parti communiste italien (Refondation communiste), pour permettre la formation d'un gouvernement de techniciens. Le gouvernement présidé par Lamberto Dini – qui fut directeur général de la Banque d'Italie avant d'être ministre du Trésor du gouvernement Berlusconi – a obtenu la confiance des chambres grâce au vote favorable des députés et sénateurs qui avaient fait scission des groupes parlementaires de Refondation communiste. Cette fois encore – mais à gauche –, la fidélité électorale a prévalu sur celle au parti (Refondation communiste avait fait partie du Front des progressistes, conduit par le PDS, qui présentait des candidats uniques aux élections législatives dans chaque collège uninominal d'Italie).

La chute du gouvernement Berlusconi a continué à produire des effets déstabilisateurs sur le système politique italien après la formation du gouvernement Dini.

R. Buttiglione, secrétaire du Parti populaire, avait été un des partisans les plus convaincus de la défiance contre Berlusconi afin, disait-il, d'en stopper la « dérive plébiscitaire ». Comprenant que

cette nouvelle situation poussait son parti vers le pôle de centre gauche, qui a trouvé son leader en la personne de l'universitaire catholique Romano Prodi, il décide, dans des circonstances dramatiques qui auront une suite judiciaire (qui soulèvera de délicates questions de « droit des partis »), de rompre l'unité du Parti populaire et de fonder une nouvelle formation politique : le CDU (Chrétiens démocrates unis), en hommage à peine voilé au chancelier Kohl qui a joué un rôle de médiation influent entre les courants issus de l'ex-DC.

Helmut Kohl a au fond réussi à imposer le concept de « parti européen », introduit par le traité de Maastricht, aux anciens démocrates-chrétiens italiens. Au Parlement européen, en effet, les trois branches issues de l'ex-DC (outre le Parti populaire et le CDU, il faut également citer le Centre des chrétiens démocrates, CCD, conduit par M. Casini, formation qui s'est alliée à Silvio Berlusconi à la veille des élections du 27 mars 1994) se retrouvent unies au sein du groupe du Parti populaire européen (alors que leurs alliés nationaux respectifs sont rattachés à d'autres « familles » européennes).

La reconnaissance des valeurs de l'antifascisme par le vieil MSI, lors de son congrès des 9-11 janvier 1995, où il a abandonné son nom d'origine pour celui d'Alliance nationale, est un autre épisode retentissant de cette grande recomposition des forces politiques.

Tandis que la géographie du système de partis est en pleine mutation après la crise de Noël 1994, le gouvernement Dini, conçu comme un gouvernement de techniciens aux objectifs délimités, a réussi à naviguer entre les écueils. Sa composition n'a pas de précédent dans

l'histoire constitutionnelle de l'Italie : pour la première fois, ses membres – président du Conseil, ministres, sous-secrétaires d'État – sont tous choisis en dehors du Parlement. Le président Scalfaro a fixé au gouvernement quatre tâches bien définies : a) la réglementation des moyens de communication en période électorale ; b) une nouvelle loi électorale régionale ; c) la réforme du système des retraites ; d) la redéfinition de la politique budgétaire.

a) le principal objectif – à valeur incontestablement constitutionnelle – était le rétablissement de la *par condicio* électorale, autrement dit, selon les termes mêmes du président Scalfaro, le rétablissement des garanties minimum de parité entre les forces politiques dans la campagne électorale.

La *par condicio* suppose que soit résolu le double conflit d'intérêt dont Silvio Berlusconi était l'origine : leader de parti mais également producteur de communication politique de masse (en situation potentielle de transgresser les conditions de concurrence entre les partis visées à l'article 49 de la Constitution), chef du gouvernement mais également patron de chaînes télévisées (et donc nécessairement demandeur de concessions publiques de la part du gouvernement). Les négociations entre les partis n'ont pas encore débouché sur une réglementation satisfaisante de ces deux questions décisives alors que l'on s'approche des nouvelles élections.

b) Le nouveau gouvernement devait également s'atteler à résoudre le point le plus sensible de la politique sociale de l'État : la réforme du système des retraites. Sur ce point, le gouvernement Berlusconi avait échoué, et Lamberto Dini, alors ministre du Trésor, s'était trouvé impliqué dans cet échec. Le

14 octobre 1994, une manifestation de 3 millions de salariés avait marqué le point de rupture entre le gouvernement Berlusconi et la politique de concertation sociale amorcée par le gouvernement Amato, qui avait trouvé dans les accords de juillet 1993, établis par le gouvernement Ciampi, une véritable « constitution économique ».

L'opposition « sociale » et l'opposition politique se sont rejointes à cette occasion contre le gouvernement ouvrant la voie à la crise qui allait le frapper.

En rétablissant des rapports corrects avec les partenaires sociaux, Lamberto Dini a réussi à faire oublier son « passé » récent et à lancer une réforme du système de retraites bien éloignée par son envergure et ses délais de mise en œuvre de l'esprit rigoriste qui prévalait chez certains, et notamment à la Confindustria (qui a refusé effectivement de signer l'accord). Il s'agit sans doute de la seule voie réellement possible, surtout parce qu'elle privilégie un changement de méthode à une économie budgétaire immédiate : le passage d'un système de « répartition déséquilibrée » à un système de répartition économiquement équilibrée associé à un système de retraite complémentaire volontaire.

c) La nouvelle loi électorale pour les élections régionales devait remplacer le système proportionnel précédemment en vigueur.

La loi n° 43 de 1995 met en place un système « majoritaire », mais seulement dans le sens où elle prévoit une élection quasi directe des présidents des régions. Pour résumer, l'électeur dispose de deux votes (mais sur un seul bulletin). Le premier vote a pour objet l'élection de 80 % des conseillers régionaux sur une base provinciale à la proportionnelle : l'électeur choisit une liste et peut exprimer sa

préférence pour l'un des candidats de la liste. Le second vote a pour objet l'élection du président de la région et de sa liste (qui peut résulter d'une coalition entre plusieurs listes) au système majoritaire (sous forme de prime variable à la majorité portant sur les 20 % de sièges restants) et sur une base régionale. Ce système, ingénieux mais compliqué, a été choisi pour permettre une élection populaire directe du président de la région sans pour autant violer formellement l'article 122 de la Constitution qui prévoit son élection indirecte par le conseil régional : au lendemain des élections, les réunions des conseils régionaux destinées à l'élection des présidents de région se sont déroulées, mais aucun conseil régional n'a remis en cause le choix populaire.

La loi sur les élections régionales prévoit une autre disposition pour contourner l'article 126 de la Constitution, qui concerne la dissolution du conseil régional, procédure complexe et jamais utilisée. Selon le dernier article de la loi électorale, « si dans les deux ans qui suivent l'élection, le rapport de confiance entre le conseil et le gouvernement régional entre en crise, le mandat de cinq ans du conseil régional est réduit de moitié ».

La loi affirme donc – au moins pour les deux premières années de législature régionale – la primauté du mode d'élection directe par le peuple sur le traditionnel régime d'assemblée.

La loi régionale renforce donc la dichotomie des systèmes électoraux italiens caractérisés, pour l'ensemble des collectivités territoriales (communes, provinces, régions), par une dualité entre mandat de représentation (où prévaut la proportionnelle) et mandat de gestion du gouvernement local (où prévaut l'élection directe, à deux tours avec ballottage

entre les deux premiers pour les communes et provinces, à un seul tour pour la désignation des présidents de régions).

Pour les élections au Parlement national, le principe est inversé. 75 % des députés et des sénateurs sont élus au système majoritaire uninominal à un tour (qui est une vraie roulette russe). Le président du Conseil est au contraire toujours nommé en fonction de sa capacité à rassembler une coalition : c'est-à-dire par un système intrinsèquement « proportionnel ».

A l'heure actuelle, une classe politique d'administrateurs territoriaux forts d'une responsabilité directe de gestion monte en puissance, alors qu'au niveau national la crise de *leadership* est encore loin d'être résolue, même si la candidature de Romano Prodi à la direction du centre gauche, en alternative à celle de Silvio Berlusconi, mène le niveau gouvernemental national vers un système bipolaire tendant à l'élection directe du chef de l'exécutif.

d) La loi de finance pour 1995-1996 est le dernier des quatre objectifs du gouvernement Dini. Sa nature, ses qualités et ses défauts ne diffèrent guère de ceux mis en œuvre par les gouvernements précédents depuis 1992. Elle contient un élément institutionnel nouveau avec l'apparition d'une sorte de « fédéralisme fiscal » : la suppression progressive du « financement dérivé » (dotations de l'État aux collectivités territoriales) et le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales grâce à une plus grande flexibilité des impôts locaux.

La vraie différence entre le gouvernement Dini et le gouvernement Berlusconi se situe dans la volonté d'appliquer l'orthodoxie européenne à la politique budgétaire afin de respecter *in extremis*, pour 1998, les critères de Maastricht et

de faire réintégrer au plus vite la lire dans le SME.

La politique d'euro-scepticisme propre au gouvernement Berlusconi a été ainsi ouvertement désavouée au moment où l'Italie se préparait à affronter la charge de la présidence du Conseil européen pendant le premier semestre décisif de 1996 : cette période coïncide avec le début de la conférence intergouvernementale qui devra procéder à la refondation institutionnelle de l'Union.

156

Le gouvernement Dini s'est enfin attaqué avec le Parlement à une réforme du Code de procédure pénale portant sur la simplification des procédures, sur les garanties individuelles et sur les droits de la défense (loi n° 332 du 8 août 1995). Ces dispositions visent à assurer une meilleure défense des libertés individuelles et des droits de la défense pendant le procès et, surtout, pendant la phase de l'enquête préliminaire. La loi modifie également les conditions d'application des mesures restrictives aux libertés individuelles et précise que toute décision en la matière doit être motivée.

L'extrême importance de cette loi, adoptée dans un concert de protestations de centaines de magistrats du ministère public, provient du fait que le gouvernement Dini – malgré le caractère technique et limité de son intervention qui bénéficiait d'un soutien parlementaire « bipartisan » – a réussi là où ont échoué les gouvernements Amato (avec le projet Conso) et surtout Berlusconi (avec le projet Biondi).

Ces deux projets avaient été considérés par l'opinion et par les magistrats de l'enquête « Mains propres » comme une tentative ouverte de passer l'éponge – presque une amnistie – sur les délits

découlant des vastes phénomènes de corruption politique (personnelle mais surtout liée au financement des partis) qui avaient été découverts et poursuivis. Ces phénomènes, conjugués à des mutations électorales, avaient eu pour effet de décapiter toute une classe dirigeante. Cela explique que la procédure pénale soit devenue en Italie une matière hautement politique, comme le serait une révision constitutionnelle ou la modification d'une loi électorale.

La popularité des magistrats chargés des enquêtes à répercussion politique le confirme : ainsi celle des magistrats Caselli, qui lance le « procès Andreotti » controversé à Palerme, Borelli, chef du pool de magistrats qui instruisent à Milan l'enquête « Mains propres », et surtout Antonio Di Pietro, porte-parole de ce pool.

La grande popularité d'Antonio Di Pietro provient également de la diffusion intégrale à la télévision des différentes étapes du procès Enimont (du fait d'une distribution colossale de pots-de-vin aux partis). A la fin de ce procès, il donnera cependant sa démission de la magistrature, les deux pôles politiques tentant de le récupérer.

Cette présence multiforme de la magistrature – qui aboutit, selon ses nombreux détracteurs, à la constitution d'un véritable « parti des juges » – s'ajoute à la dénonciation des erreurs et des excès en matière de détention préventive.

Face à cette situation, inquiétante à plus d'un titre, la loi n° 332 de 1995 apparaît comme une première mesure de rééquilibrage. Le président de la République en suggère d'autres, telles que la remise en cause de l'avancement automatique des magistrats. Un jeu d'équilibre délicat s'amorce, où le pou-

voir judiciaire doit conserver intégralement son indépendance pour lutter contre la corruption politique, mais doit se voir opposer des contre-pouvoirs au sein même de l'ordre judiciaire pour éviter abus et débordements.

L'éléphant de la politique s'est introduit dans ce magasin de porcelaine, avec ses inspections ministérielles dans les parquets directement aux prises avec la criminalité politique ou de droit commun. Le garde des Sceaux Biondi commencera sous le gouvernement Berlusconi, ce qui contribuera à l'affaiblir. Le ministre Mancuso, un ancien magistrat connu pour son formalisme juridique et qui s'était vu attribuer le ministère de la Justice du gouvernement Dini sur les « conseils » de Silvio Berlusconi, a pris le relais.

Ces inspections ont créé une situation institutionnelle difficile pour le gouvernement Dini. Le 19 octobre 1995, le Sénat (où le pôle berlusconien est minoritaire) a approuvé une motion de défiance personnelle contre le garde des Sceaux : cette procédure n'est pas prévue par la Constitution, mais a été introduite dans les règlements des chambres en se fondant sur une interprétation de l'article 95 de la Constitution, qui prévoit la responsabilité personnelle des ministres pour les actes accomplis par leurs ministères. Le garde des Sceaux, qui a refusé de démissionner, a été destitué par le président de la République, sur proposition du président du Conseil, par un décret sans précédent qui sanctionne l'effet automatique de la défiance parlementaire puisque manque désormais « la condition essentielle et indéfectible pour le maintien dans le poste ministériel ».

En représaille, le pôle berlusconien a présenté aussitôt à la Chambre (où les

rapports de force lui sont plus favorables qu'au Sénat) une motion de censure contre le gouvernement Dini. Pour la première fois, le bicaméralisme a été utilisé de manière contradictoire contre le gouvernement, prouvant une nouvelle fois la déstabilisation des institutions italiennes.

La motion a été repoussée le 26 octobre (après que Refondation communiste, qui avait envisagé dans un premier temps d'appuyer la motion de la droite, eut opéré un revirement), mais Lamberto Dini a dû annoncer qu'il démissionnerait sitôt conclu le vote sur la loi de finances (avant le 31 décembre).

157

D'ici là, un mécanisme de révision constitutionnelle pourrait être mis en œuvre avant les élections, afin d'amortir les inconvénients du nouveau système électoral et du parti-entreprise télévisuelle. Les éléments modérés des deux pôles y travaillent.

Mais un scénario pessimiste est également possible, les élections législatives (prévues en mars 1996) se déroulant sans qu'aucun des problèmes révélés par la victoire de Silvio Berlusconi en 1994 n'ait été réglé.

Le problème de la gouvernabilité n'est pas réglé, car il n'y a aucune certitude que le système majoritaire à l'italienne permette effectivement de dégager une majorité gouvernementale. Le problème de l'égalité devant le corps électoral ne l'est pas davantage, puisque l'un des concurrents est producteur de moyens de communication politique et peut mobiliser — comme il en a déjà fait la preuve — tout un *star system* télévisuel, y compris sous des formes de propagande indirecte lors d'émissions-entretiens. Le problème des garanties consti-

tutionnelles n'est pas réglé, puisqu'une majorité parlementaire écrasante pourrait modifier les règlements des chambres et même la Constitution en dépassant les quorums qui avaient été envisagés à l'époque de la proportionnelle. La question financière n'est pas davantage résolue car, malgré la sévérité des politiques budgétaires de ces dernières années, elle est hypothéquée par la crise de confiance des marchés internationaux. Le problème « européen » n'est, par voie de conséquence, pas réglé, puisque la présidence italienne de l'Union, qui coïncide avec la conférence intergouvernementale, est caractérisée par l'incertitude quant aux objectifs monétaires et institutionnels de la politique italienne par rapport au processus d'intégration européenne.

Dans ce contexte incertain, dominé par l'interrogation sur la nature du berlusconisme (qui est un problème d'ordre constitutionnel plus que politique), la marge de manœuvre du président de la République se restreint.

Le président Scalfaro, élu en 1992, et dont le mandat vient à échéance en 1999,

a joué, durant ces années difficiles de transition où un système a été abandonné sans que l'on sache vers quel autre on s'oriente, un rôle comparable à celui du président d'un régime semi-présidentiel. A travers trois « gouvernements du président » en l'espace de deux ans (Amato, Ciampi, Dini), il a été jusqu'aux extrêmes limites de son rôle institutionnel afin de garantir l'évolution vers un système définitif qui respecte l'équilibre démocratique. Mais le modèle de « présidentialisme de garantie » proposé par L. Scalfaro a trouvé ses limites dans l'ingouvernabilité d'un Parlement divisé en deux minorités hostiles.

La longue transition n'a donc pas été encore capable d'aboutir à la stabilité et aux garanties institutionnelles. Alors que le pays a cherché dans le système majoritaire le remède aux maux qui viciaient son système politique, la paix institutionnelle ne peut être encore atteinte que grâce aux données politiques qui contraignent au compromis. Le système italien ne s'est donc pas encore soustrait à un destin intrinsèquement proportionnel.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} AOÛT - 30 SEPTEMBRE 1995)

ALLEMAGNE

10 et 18 août 1995 : **Tribunal constitutionnel fédéral**. La Cour de Karlsruhe a-t-elle lancé un moderne *Kulturkampf* ? Le 1^{er} Sénat a jugé contraire à la loi fondamentale le règlement de l'État libre de Bavière imposant la présence d'un crucifix dans les salles de classe. Elle a estimé que cela violait la liberté de conscience, affirmée à l'article 4 de la loi fondamentale. En fait, le crucifix ne sera retiré que lorsque les familles en feront la demande.

Fait rarissime, le chancelier a publié un communiqué jugeant « incompréhensible » l'arrêt (*Libération*, 29 août 1995 ; *Le Monde*, 13-14, 20-21 août 1995).

Cet arrêt, faisant suite à d'autres, eux aussi controversés, a lancé un débat sur la désignation des juges de la Cour – pour moitié par le Bundestag et pour moitié par le Bundesrat – et le souhait que les décisions soient prises à une majorité qualifiée et non à la majorité simple.

JAPON

21 et 22 septembre 1995 : **Partis politiques**. Le Parti socialiste démocrate du Premier ministre Tomiichi Murayama décide de se saborder afin de renaître, avant la fin octobre, sous la forme d'un courant politique libéral, « pôle de rassemblement des forces démocrates et libérales ». Provisoirement, il s'intitule Ligue démocratique.

Le Parti libéral démocrate (PLD), principale composante de la coalition gouvernementale, désigne un nouveau président, M. Ryutaro Hashimoto, ministre du Commerce international et de l'Industrie (le fameux MITI), 58 ans, nationaliste, dont la mission essentielle sera de reconquérir la majorité perdue lors des élections de juillet 1993 (cf. *RE*, 68) (*Libération*, 22 et 23-24 septembre 1995 ; *Le Figaro*, 22 septembre 1995 ; *Le Monde*, 23 septembre 1995).

MAROC

15 septembre 1995 : **Référendum constitutionnel**. Le roi Hassan II sou-

159

* Université de Poitiers.

mettait à approbation populaire un amendement constitutionnel afin que la loi de finances soit votée à la session de printemps au lieu de celle d'automne, ceci dans le but de pouvoir y intégrer les résultats de l'année agricole. 99,60 % des votants ont approuvé la réforme. Le taux d'abstention a été de 29,77 %, taux le plus élevé par rapport aux consultations populaires précédentes. L'ensemble des partis, y compris l'opposition, soutenait la réforme.

Un autre référendum doit être organisé en 1996, afin d'instaurer un Parlement bicaméral avec un Sénat élu sur une base corporatiste et régionale. Cela supprimerait l'élection au suffrage indirect du tiers du Parlement actuel (*Libération*, 22 août, 15 septembre 1995 ; *Le Monde*, 18 et 19 septembre 1995).

du 6 octobre 1985, Anibal Cavaco Silva perd le pouvoir à la suite du scrutin du 30 septembre. Avec 34,12 % et 88 sièges, il est largement devancé par le Parti socialiste mené par Antonio Guterres. Sa formation, en recueillant 43,70 %, frôle la majorité absolue des sièges : 112 sur 230. La droite, incarnée par le Parti populaire de Manuel Monteiro, en doublant ses suffrages obtient un succès non négligeable, tandis que la coalition dirigée par le Parti communiste s'effrite, perdant 2 sièges.

Les Portugais retourneront aux urnes en janvier 1996 pour élire le nouveau chef de l'État (*Libération*, 23-24, 29 et 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1995 ; *Le Monde*, 30 septembre et 3 octobre 1995 ; ambassade du Portugal).

SUÈDE

17 septembre 1995 : **Élections européennes**. Les résultats des élections des 22 représentants au Parlement européen ne confirment pas, loin s'en faut, le

PORTUGAL

30 septembre 1995 : **Élections législatives**. Premier ministre depuis la victoire du Parti social démocrate aux élections

PORTUGAL

Partis*	Voix	%	Sièges
PS (Parti socialiste)	2 578 741	43,70 (+14,6)	112 (+40)
PSD (Parti social démocrate)	2 013 333	34,12 (-16,5)	88 (-47)
CDS/PP (Centre démocratique et social/Parti populaire)	533 915	9,05 (+4,6)	15 (+10)
CDU (Coalition conduite par le Parti communiste avec le mouvement écologiste, les Verts)	505 876	8,57 (+0,3)	15 (-2)

* Partis représentés au Parlement. Le Parti de la solidarité nationale est exclu du Parlement où il ne détenait qu'un siège.

Inscrits : 8 911 481 ; suffrages exprimés : 5 900 214 (66,20 %) ; abstentions : 33,80 % ; blanc : 46 152 (0,78 %) ; nuls : 70 607 (1,19 %).

« oui » du référendum de novembre 1994, qui avait décidé de l'adhésion de la Suède à l'Union européenne. Ils traduisent, en effet, la victoire des eurosceptiques, voire des partis qui souhaiteraient la sortie de la Suède de l'UE, à savoir les Verts, qui remportent 4 des 22 sièges avec 17,2 % des voix (contre 5 % aux législatives) et les anciens communistes du parti de gauche qui obtiennent 3 sièges et 12,9 % des voix (contre 6,2 % aux législatives). Les conservateurs recueillent 23,1 % des voix et 5 sièges. Les libéraux avec 4,8 % n'ont que 1 élu. Les sociaux-démocrates, vainqueurs des élections législatives du 18 septembre 1994, avec 45,3 %, initiateurs de l'entrée de la Suède au sein de l'Union européenne ne recueillent que 7 sièges avec 28,1 % des voix.

Le taux d'abstention a été considérable (59 %), alors qu'habituellement il ne dépasse jamais 15 % (*Libération*, 16-17 et 19 septembre 1995 ; *Le Monde*, 17-18, 19 septembre 1995).

SUISSE

27 septembre 1995 : **Conseil fédéral**. La démission d'Otto Stich, socialiste, en charge du département des finances au sein du Conseil fédéral (gouvernement) qu'il a présidé en 1988 et 1994, en désac-

cord sur le budget, a suscité quelques difficultés pour son remplacement. Il aura fallu cinq tours de scrutin aux deux chambres pour élire Moritz Leuenberger, 49 ans, du canton de Zurich, avec 124 voix contre 86 à Otto Piller, du canton de Fribourg. Le siège devait revenir au Parti socialiste en raison de la « formule magique » mise en place en 1959 pour la composition de l'exécutif (2 radicaux, 2 démocrates-chrétiens, 2 socialistes et 1 centriste) (*Le Monde*, 5 et 30 septembre 1995).

TURQUIE

20 septembre 1995 et suivants : **Gouvernement**. En fonction depuis le 5 juillet 1993, M^{me} Tansu Ciller (parti de la Juste Voie, droite) démissionne de son poste de Premier ministre, à la suite de désaccords persistants avec ses alliés sociaux-démocrates (Parti républicain du peuple, CEFP), mal à l'aise au sein de son gouvernement depuis la nomination de Denyz Baykal à la tête du parti.

Le président de la République, Suleyman Demirel, voulant éviter des élections anticipées, lui confère la tâche de constituer un nouveau gouvernement (*Le Monde*, 22 et 23 septembre 1995 ; *Le Figaro*, 22 septembre 1995).

PIERRE AVRIL
JEAN GICQUEL

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 1995)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

163

REPÈRES

1^{er} juillet. Les clubs Perspectives et Réalités se transforment en Parti populaire pour la démocratie française (PPDF).

3 juillet. Le juge Halphen perquisitionne au siège parisien du RPR.

8 juillet. Lionel Jospin prend la présidence de la commission de rénovation du PS.

19 juillet. Selon Ladislas Poniatowski, le gouvernement Juppé « représente 20,06 % des Français ».

20 juillet. Le juge Halphen perquisitionne les locaux parisiens du PR.

25 juillet. Attentat à la station Saint-Michel du RER.

17 août. Explosion d'une bombe artisanale place de l'Étoile.

27 août. Le Premier ministre veut réformer la société « avec pragmatisme ».

30 août. L'analyse d'Alain Madelin « rejoint la nôtre », estime Pierre Méhaignerie devant les jeunes du CDS.

31 août. Le président de la République propose que la force nucléaire française serve à la sécurité de l'Europe.

3 septembre. Hervé de Charette, délégué général du PPDF, définit la ligne du nouveau parti.

17 septembre. La candidature d'Alain Juppé à la présidence du RPR est contestée.

18 septembre. Le Premier ministre renonce aux baisses d'impôts.

19 septembre. Pascal Clément succède à José Rossi au secrétariat général du PR.

20 septembre. Polémique entre le garde des Sceaux et le directeur du SCPC à propos d'un éventuel délit d'ingérence d'Alain Juppé.

21 septembre. Chute de popularité sans précédent du chef de l'État et du Premier ministre.

26 septembre. « J'ai besoin de vous », déclare le Premier ministre aux parlementaires de l'UDF à Biarritz.

28 septembre. « Nous sommes en situa-

tion de péril national », affirme le Premier ministre devant les maires des grandes villes.

29 septembre. Les parlementaires communistes contestent la stratégie d'« opposition constructive ».

AMENDEMENT

– *Irrecevabilité*. La commission des lois a considéré irrecevables en application de l'art. 98, al. 5 RAN (article additionnel n'entrant pas dans le cadre du projet), deux amendements au projet de LC « portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire », l'un déposé par M^{me} Nicole Catala (RPR), qui étendait le contrôle du Conseil constitutionnel au droit communautaire dérivé, et l'autre par M. Robert Pandraud (RPR), qui tendait à modifier l'art. 88-4 C (Rapport de M. Pierre Mazeaud, n° 2138, 5-7-1995). Ce dernier amendement a été déposé en séance le 11-7 par son auteur, qui l'a ensuite retiré ; il a été repris par M. Myard (RPR) et adopté, avant d'être écarté en seconde délibération (p. 988).

V. Résolutions.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. P. Jan, « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1995, p. 987.

– *Composition*. A la suite de la démission de suppléants (cette *Chronique*, n° 75, p. 166, et *JO*, p. 10258, 10572, 10662, 10783 et 11191), d'anciens ministres ont été élus : au premier tour, M. Rossi

(Corse-du-Sud, 1^{re}) (UDF), le 10-9 (p. 13541) ; au scrutin de ballottage, M^{me} Alliot-Marie (Pyrénées-Atlantiques, 6^e) (RPR), MM. Rossinot (Meurthe-et-Moselle, 1^{re}) (UDF), Lamassoure (Pyrénées-Atlantiques, 5^e) (UDF) et Léotard (Var, 5^e) (UDF), le 17-9 (p. 13806), d'une part ; et MM. Balandur (Paris, 12^e) (RPR), Bosson (Haute-Savoie, 2^e) (UDF) et Sarkozy (Hauts-de-Seine, 6^e) (RPR), le 24-9 (p. 14063), d'autre part.

Seul M. Bernard Debré (RPR) a échoué face à M. Filleul (S) (Indre-et-Loire, 2^e) à cette date (*idem*).

L'entrée de suppléants au Gouvernement (cette *Chronique*, n° 75, p. 174) a été à l'origine de l'élection de deux de ses membres : MM. Gaymard (Savoie, 2^e) (RPR) le 16-7 (p. 10662) et Toubon (Paris, 10^e) (RPR) le 17-9 (p. 13806) au ballottage. Au surplus, M. Besselat (Seine-Maritime, 7^e) (RPR) a été élu, au second tour, le 17-9 (p. 13806) par suite de la démission de M. Rufenacht atteint par le cumul des mandats (p. 10208). Enfin, M. Berthommier (Ille-et-Vilaine, 4^e) (UDF) a abandonné son siège (p. 13030).

En dernière analyse, aux élections sénatoriales du 24-9 (cette *Chronique*, n° 64, p. 183) 8 députés candidats ont été élus (art. LO 137 du code électoral) : MM. Demuynck (RPR) (Seine-Saint-Denis), Dugoin (RPR) (Essonne), Falco (UDF) (Var), Hiest (UDF) (Seine-et-Marne), Mercier (UDF) (Rhône), Pelchat (UDF) (Essonne), Peyrefitte (RPR) (Seine-et-Marne), qui siégeait à l'Assemblée depuis 1958, et Revet (UDF) (Seine-Maritime) (*Le Monde*, 26-9).

V. *Droit parlementaire. Élections. Gouvernement. Immunités parlementaires. Incompatibilités parlementaires.*

Ordre du jour. Parlement. Parlementaires en mission. Référendum. Résolutions. Session ordinaire.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* O. Henry, « Le vice-président du Conseil d'État », *RDP*, 1995, p. 701.

BICAMÉRISME

– *Bilan de la session de printemps et de la 3^e session extraordinaire.* 12 lois ont été adoptées au cours de cette dernière période (cette *Chronique*, n° 74, p. 221) dont la LC du 4-8 et une proposition relative au taux de la TVA (v. *Conseil constitutionnel*) (*BIRS*, 610, p. 1). S'agissant des résolutions communautaires, le Sénat en a voté 6 et l'Assemblée 11 (*BAN*, 61, p. 30).

– *Harmonie.* Dans son allocution de clôture, le 27-7, le président Monory a tenu à remercier son homologue de l'Assemblée de l'« aider à établir un climat de coopération entre les deux chambres du Parlement [...]. Si les deux assemblées s'entendent bien, elles auront un peu plus de poids pour convaincre le Gouvernement lorsque celui-ci ne sera pas vraiment décidé à se laisser convaincre » (p. 1580).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* C. Enfert, « L'art. 74 C. Vers une réforme constitutionnelle ? », *PA*, 21-7.

– *Conseils économiques et sociaux régionaux.* Le décret 95-990 du 4-9 (p. 13151)

modifie celui du 11-10-1982 (82-866) (cette *Chronique*, n° 24, p. 179) relatif à leur composition et à leur fonctionnement. Dans le même ordre d'idées, le décret 95-1036 du 14-9 (p. 13858) vise lesdits conseils des régions Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion. Un arrêté du 28-9 (p. 14224) porte nomination de personnes aux CESR.

– *Coopération transfrontalière.* Le décret 95-1032 du 18-9 (p. 13842) porte publication de l'accord franco-canadien relatif à la coopération entre la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces atlantiques canadiennes, signé à Paris, le 2-12-1994 (cette *Chronique*, n° 74, p. 199).

– *Droit local alsacien-mosellan.* Le ministre de l'Intérieur rappelle le régime juridique des presbytères en régime concordataire ainsi que celui de la police des lieux de culte (AN, Q, p. 3976). Quant aux sonneries de cloches, c'est un règlement du préfet et de l'évêque (art. 48 de la loi du 18 germinal an X) qui en fixe les modalités (AN, Q, p. 3533). V. *Libertés publiques.*

– *Examen de la gestion.* Un décret 95-945 du 23-8 (p. 12717) relatif aux chambres régionales des comptes en fixe les modalités (art. 111 et s.).

– *Fonction publique territoriale.* En application du critère jurisprudentiel des « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté » (cette *Chronique*, n° 74, p. 198), l'accès des ressortissants de l'Union européenne à ladite fonction est identique à celui visé par la loi du 26-7-1991 (*ibid.*, n° 60, p. 213), indique le ministre de la Fonction publique (AN, Q, p. 2088).

COMMISSION

– *Abstention*. La commission de la défense nationale de l'Assemblée s'est abstenue, le 11-7, à propos de l'art. 9 du projet de loi de finances rectificatives portant réduction des crédits d'équipement militaire (*Le Monde*, 13-7).

– *Huis clos*. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les sectes (cette *Chronique*, n° 75, p. 167) a décidé, le 18-7, de procéder à des auditions à huis clos en vue de garantir l'anonymat et la liberté de parole des personnes entendues (*Le Monde*, 20-7).

166

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Composition*. Le Congrès comprenait 887 membres, soit 566 députés sur 577, par suite de la démission de 11 anciens suppléants (cette *Chronique*, n° 75, p. 166 et *supra*) et de la privation du droit de vote de M. Gaymard, secrétaire d'État, réélu député le 16-7 et de 321 sénateurs sur 322, en raison de la vacance du siège de l'ex-territoire français des Afars et des Issas. Reste le cas particulier du sénateur M. Pradille (S) emprisonné (cette *Chronique*, n° 75, p. 175).

– *Convocation*. Pour la septième fois depuis 1958 (cette *Chronique*, n° 69, p. 194), mais la troisième de cette législature (*ibid.*, n° 68, p. 157), le Congrès a été convoqué le 31-7 (décret du 28-7, p. 11280) en vue de délibérer sur un projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives

à la Communauté et les dispositions transitoires.

– *Règlement*. Le bureau a décidé que le règlement adopté le 20-12-1963 demeurerait applicable (p. 4) (cette *Chronique*, n° 69, p. 195).

– *Tradition républicaine*. Le président du Congrès, M. Philippe Séguin, n'a pas pris part au vote (p. 19) (cette *Chronique*, n° 69, p. 195). Dans le même ordre d'idées, par courtoisie, trois hauts fonctionnaires du Sénat ont été associés au bureau (*ibid.*) (v. *Libération*, 1^{er}-8). Le texte de loi a été scellé au château de Versailles, comme à l'accoutumée.

– *Vote de ratification*. A l'issue de l'intervention du Premier ministre et des explications de vote des présidents de groupe (art. 10 RC), le scrutin public à la tribune (art. 16) a donné lieu au résultat suivant : 852 suffrages exprimés sur 875 votants ; 674 voix se sont prononcées pour l'adoption du projet de révision, 178 contre (p. 19).

On relèvera que parmi les députés de la majorité 3 UDF (MM. Jean-Louis André, Beaumont et Lang) ont voté contre ; tandis que 6 UDF s'abstenaient (M^{me} Boutin, MM. Albertini, Chartoire, Delmas, Dutreil et Ladislav Poniatowski) et 1 RPR (M. Guichard).

Au sein de l'opposition, M. Chevènement (RL) s'est abstenu, tandis que M. Tapié se prononçait pour.

Chez les sénateurs de la majorité, 11 ont voté contre : 2 UC (MM. Lise et Millaud), 1 RI (Michel Poniatowski), 8 RDE (M^{me} Dusseau, MM. Abadie, Boyer, Collin, Giacobbi, Lessein, Pelletier et Roger) ; 10 se sont abstenus : 1 UC (M. Madelin), 6 RI (MM. d'Aillières, Bonnet, Bourdin, du Luart, de Raincourt

et Tizon), 2 RDE (MM. Girod et Pellarin), 1 RPR (M. de Cuttoli). Un sénateur socialiste (M. Loridant) s'est abstenu (p. 19). Parmi les 6 non-votants : 2 députés, MM. Giscard d'Estaing (UDF) ; Gaymard (membre du Gouvernement), 5 sénateurs dont MM. Arreckx (RI), Chaumont et Guéna (RPR).

V. Révision de la Constitution.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. L. Favoreu et L. Philip, *Les Grandes Décisions*, Sirey, 8^e éd. 1995 ; D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 4^e éd, 1995 ; D. Turpin, *Le CC*, Hachette, 1995 ; J.-P. Camby, « Le CC et les principes du droit budgétaire », *RFFP*, n° 51, p. 51 ; N. Lenoir, « Les États et le droit de la bioéthique », *RD sanit. social*, avril 1995, p. 257 ; F. Luchaire, « Le CC et les nominations en conseil des ministres », *RDP*, 1995, p. I ; O. Schrameck, « Décisions du CC », *AJDA*, juillet-août, p. 517.

– *Chr. RFDC*, 1995, p. 361.

– *Décisions*. V. *tableau ci-dessous*.

– *Procédure*. Appelé pour la première fois à « juger » les comptes de campagne de l'élection présidentielle, le CC a désigné, le 12-7, des rapporteurs adjoints (art. 3 III de la loi du 6-11-1962, cette *Chronique*, n° 74, p. 209). Ceux-ci ont été chargés de procéder à une « instruction » et ont reçu en conséquence une lettre de mission afin de se faire communiquer ou recueillir « tout document utile relatif aux recettes et aux dépenses » (on pense aux instituts de sondage) « permettant d'apprécier l'exhaustivité et la sincérité » desdits comptes de campagne, selon une formule empruntée à la CCFP (rapport d'activité 1993-1994, p. 26).

Par ailleurs, il y a lieu de relever une nouvelle marque de juridictionnalisation attendue (cette *Chronique*, n° 75, p. 168) : le nom des membres ayant siégé, dans l'attente de celui du rapporteur, apparaît au titre du contrôle de constitutionnalité

167

12-7 (p. 10569)	Nominations de rapporteurs adjoints. V. <i>ci-dessous</i>
12-7 (p. 10570)	Nominations de rapporteurs adjoints.
19-7 (p. 10710)	Publication des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle. V. <i>Élections</i>
95-365 DC, 27-7 (p. 11338, 11339 et 11341)	Loi relevant le taux de la TVA. V. <i>ci-dessous</i> . <i>Loi. Session extraordinaire</i>
95-11 I, 14-9 (p. 13666)	Ph. Marini. V. <i>Incompatibilités parlementaires</i>
95-12 I, 14-9 (p. 13667)	G. Trémège. V. <i>Incompatibilités parlementaires</i>
AN, Guadeloupe, 3 ^e (p. 13665)	V. <i>Élections</i>
AN, Savoie, 2 ^e (p. 13666)	V. <i>Élections</i>

(95-365 DC, 27-7, TVA, p. 11339). En outre, le Conseil a statué, au cas particulier, *de facto*, en urgence, en une semaine (cette *Chronique*, n° 67, p. 172).

V. *Élections. Incompatibilités parlementaires. Loi. Session extraordinaire.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Composition.* Le décret du 21-9 (p. 13915) porte désignation de personnalités appelées à siéger dans les sections.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie.* CSM, 1^{er} rapport annuel, JO brochure, n° 4282, 1995.

– *Manquement à la tradition.* Pour la première fois depuis 1978, le chef de l'État n'a pas entériné un choix (cette *Chronique*, n° 57, p. 195). Par un décret du 1^{er}-8 (p. 11515), il a nommé M. Bot, procureur de la République près le TGI de Nanterre, contre l'avis de la formation du parquet (*Le Monde*, 4-8).

V. *Président de la République.*

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* S. Rials, *Textes constitutionnels français*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2022, 11^e éd., 1995.

– *Abrogation.* Suivant l'avis émis par le comité Vedel en 1993, la LC 95-880 du 4-8 (p. 11774) porte abrogation des dis-

positions relatives à la Communauté franco-africaine et malgache de 1958 : l'art. 1^{er} C est abrogé ; l'art. 2 démembré : son alinéa premier devient le nouvel article premier (v. *République*). Le mot *Communauté* est supprimé aux art. 5, 11, 70, 88C, ainsi que l'art. 76 et le titre XIII. Le fait rejoint, de la sorte, le droit tardivement (v. lettre du Premier ministre, M. Debré, en date du 16-3-1961 à M. Monnerville, président du Sénat de la Communauté).

Dans le même ordre d'idées, les dispositions transitoires du titre XVII sont abrogées ; toutefois l'art. 93 relatif à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ressuscite au nouvel art. 68-3 C. Cette mise à jour du texte constitutionnel présente le mérite, par ailleurs, de préserver une numérotation entrée dans les habitudes. On songe tout particulièrement à l'art. 89 C. Au final, la Constitution se compose dorénavant, à l'exception du préambule, de 85 articles répartis en 15 titres.

V. *Congrès du Parlement. Immunités parlementaires. Ordre du jour. Référendum. République. Responsabilité gouvernementale. Révision de la Constitution.*

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Prescription de l'action publique.* Par un arrêt du 10-7, la commission d'instruction de la Cour a déclaré prescrites deux poursuites engagées à l'encontre de M^{me} Dufoix relatives à des commissions (cette *Chronique*, n° 73, p. 202) (*Le Monde*, 12-7).

V. *Constitution. Ministre.*

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie*. Chr. Gouaud, « Le projet de Constitution européenne », *RFDC*, 1995, p. 287.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Ph. Ardant, « Institutions politiques et droit constitutionnel », *LGDJ*, 7^e éd., 1995 ; B. Chantebout, *Droit constitutionnel et Science politique*, A. Colin, 12^e éd., 1995 ; J. Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 14^e éd., 1995 ; P. Pactet, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Masson/A. Colin, 14^e éd., 1995 ; D. Turpin (sous la dir.), *Droit constitutionnel ; travaux dirigés*, Gualino, 1995.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. P. Jan, « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1995, p. 987.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Chronologie*. En application de l'art. 3 III de la loi du 6-11-1962 modifiée (cette *Chronique*, n° 74, p. 207), le CC a procédé, le 19-7, à la publication des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle et des dons consentis par des personnes morales (p. 10710).

ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. O. Passelecq, « Modes

de scrutin et systèmes électoraux », documents d'étude de la Documentation française, n° 1.05.

– *Contentieux*. Conformément à l'art. 33 de l'ord. du 7-11-1958 (cette *Chronique*, n° 48, p. 181), le CC a frappé d'irrecevabilité, le 14-9, la requête présentée par une association contre l'élection d'un député (AN, Savoie, 2^e, p. 13666).

Le juge électoral devait également repousser les griefs articulés, de manière classique (cette *Chronique*, n° 74, p. 212) dès lors qu'ils ne portent pas « atteinte à la liberté et à la sincérité du scrutin », telles des croix apposées aux lieu et place de la signature d'électeurs en « nombre limité » (14-9, AN, Guadeloupe, 3^e, p. 13665).

– *Élection cantonale*. Pour protester contre l'incarcération d'un agriculteur, 78 membres de son comité de soutien se sont présentés à l'élection partielle de Villeneuve-sur-Lot (Nord), où 89 candidats au total se sont affrontés le 17-9 (*Le Monde*, 20-9).

– *Élections législatives partielles*. Douze élections se sont tenues. Une seule a été acquise au premier tour de scrutin. V. *Assemblée nationale*.

– *Élections municipales*. Un tiers, *grosso modo*, des municipalités ont changé de maire (cette *Chronique*, n° 75, p. 171) selon une statistique du ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 4155).

– *Élections provinciales en Nouvelle-Calédonie*. Les élections se sont déroulées le 9-7 (*Le Monde*, 11-7). Les trois provinces ont désigné le 17 suivant leur exécutif : MM. Lafleur, Joredie dans le

sud et le nord, tandis que le grand chef Naisseline l'emportait aux îles Loyauté. M. Lafleur a perdu la majorité au congrès de Nouvelle-Calédonie (*ibid.*, 18-7).

– *Élections sénatoriales.* Le renouvellement de la série C (cette *Chronique*, n° 64, p. 194), qui a eu lieu le 24-9, concernait les départements du Bas-Rhin à l'Yonne, la Guadeloupe et la Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, ainsi que 4 sénateurs représentant les Français de l'étranger, soit 117 sièges.

170

Sur les 117 sortants, 49 n'étaient pas candidats, 19 ont été battus et 49 réélus ; il y a donc eu 68 nouveaux élus, parmi lesquels 2 ministres en exercice, MM. Jean-Pierre Raffarin et Michel Barnier (en revanche, Roger Romani, ministre chargé des relations avec le Parlement n'a pas été élu à Paris) ; 8 députés qui ont quitté le Palais-Bourbon pour le Luxembourg, 14 anciens ministres, dont M. Charles Pasqua qui revient au Sénat, un ancien Premier, Michel Rocard, et l'ancien président du Conseil constitutionnel, Robert Badinter. On compte 62 maires élus (43) ou réélus (19), 18 présidents de conseil général élus (14) ou réélus (4) et 2 présidents de conseil régional élus. V. *Groupes*.

– *Listes électorales.* Le décret 95-1002 du 8-9 (p.13407) aménage les dispositions des décrets 76-950 du 14-10-1976 et 79-160 du 28-2-1979 concernant respectivement le vote des Français établis hors de France pour l'élection du président de la République et l'élection des représentants au Parlement européen, en vue de permettre la tenue des listes électorales et des listes d'émargement éditées par des moyens informatiques (inscription en noir, mais avec des caractères

différents, des mentions devant être portées en rouge).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Président de la République.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* A. Bonduelle, « Union européenne et procédure de travail gouvernemental », *PA*, 4-8 ; Y.-M. Doublet, « Nominations au tour extérieur et pantouflage dans la haute fonction publique », *RFDA*, 1995, p. 716.

– *Action extérieure de l'État.* La circulaire du 17-7 (p. 10806) rappelle les principes qui régissent les relations des ministres avec les services de l'État à l'étranger et les missions diplomatiques étrangères accréditées à Paris.

– *Composition.* Le Gouvernement Juppé (cette *Chronique*, n° 75, p. 172) a connu son premier remaniement. Par un décret du 26-8 (p. 12716) « fait au fort de Brégançon » (cette *Chronique*, n° 65, p. 208), il est mis fin aux fonctions de M. Alain Madelin, ministre de l'Économie et des Finances. C'est la première fois depuis 1958 qu'un « ministre universel » est révoqué au terme de cent jours. M. Jean Arthuis, ministre du Développement et du Plan, lui succède avec le titre nouveau de ministre de l'Économie, des Finances et du Plan ; titre porté en 1955 dans le cabinet Mendès France par Edgar Faure et Robert Buron, autre célèbre Mayennais.

– *Condition des membres.* M. Gaymard, secrétaire d'État aux Finances, après avoir été réélu député de Savoie, le 16-7, a opté pour sa fonction ministérielle le mois suivant (p. 12392). M. Toubon,

garde des Sceaux, a été, à son tour, proclamé député à Paris, le 17-9 (p. 13806). Trois membres du Gouvernement étaient candidats aux élections sénatoriales, le 24-9 (cette *Chronique*, n° 64, p. 196) : MM. Barnier (Affaires européennes) et Raffarin (PME) ont été élus respectivement en Savoie et dans la Vienne (p. 14449), à l'opposé de M. Romani (Relations avec le Parlement) (Paris) qui, à défaut d'avoir recherché un rang utile, se trouve en réserve de liste, si l'on peut dire.

– *L'instrument de la volonté présidentielle*. M. Juppé a rappelé (cette *Chronique*, n° 75, p. 179) le 27-8 à Antibes : « Mon Gouvernement a été nommé pour mettre en œuvre le changement... Rien ne m'en détournera aussi longtemps que j'aurai [...] la confiance du président de la République et la confiance de la majorité parlementaire » (*Le Monde*, 29-8).

– *Nouvelle « loi de Rolland »* ? Dans la perspective communautaire, le Premier ministre rappelle les principes classiques du service public, auxquels il ajoute : « application du principe de subsidiarité pour leur organisation au niveau national » (AN, Q, p. 2978).

– *Séminaire*. Le Gouvernement s'est réuni à Matignon (cette *Chronique*, n° 75, p. 179) les 12-7 et 14-9 (*Le Monde*, 14-7 et 16-9) en vue respectivement de recadrer son action et de débattre sur la modernisation de l'administration centrale.

– *Solidarité*. Les déclarations de M. Madelin relatives aux avantages acquis à Europe 1, le 24-8 (*Le Monde*, 26-8) « contrarient la volonté réforma-

trice du Gouvernement », a estimé M. Juppé, le 25-8 (*ibid.*, 27/28-8). Le ministre des Finances devait, en conséquence, présenter sa démission. Car au-delà de l'amitié personnelle, « l'action gouvernementale n'est pas une affaire sentimentale », a précisé le Premier ministre, le 27-8 à Antibes (*ibid.*, 29-8). « C'est moi le chef du Gouvernement », répétera-t-il à TF1 le 29-8 (*Liberation*, 30-8).

Au cours de l'été, des divergences mineures d'appréciations (cette *Chronique*, n° 75, p. 175) ont opposé des ministres : MM. Périssol et Raoult à propos de l'éloignement de familles « indésirables » (*Le Monde*, 20 et 23/24-7) ; le Premier ministre, MM. Xavier Emmanuelli et Douste-Blazy à M. Debré s'agissant de la mendicité (*ibid.*, 4/5-8 ; *Le Journal du dimanche*, 6-8). Quant à M. Godfrain, il a réfuté l'annonce par M. de Charette d'une fusion à terme de la Coopération et des Affaires étrangères : « mon ministère, pour délégué qu'il soit, n'est pas une métairie » (*Le Monde*, 2-9 ; *BQ*, 22-9). Enfin, une fois n'est pas coutume, le garde des Sceaux a apporté son soutien à la police de l'air et des frontières, le 22-8, à propos du décès d'un enfant (*Liberation*, 23-8).

– « *Un Gouvernement n'est pas un club de réflexion* ». Commentant la révocation du ministre de l'Économie et des Finances, intervenue la veille, M. Juppé a affirmé le 27-8 à Antibes : « Un Gouvernement n'est pas un club de réflexion où chacun peut jouer sa petite musique. Il y a une partition, il y a un chef d'orchestre. C'est la règle démocratique et républicaine [...]. Le changement va continuer à s'amplifier, car je tiendrai mon cap [...]. Les Français peuvent être

sûrs qu'il y aura un pilote dans l'avion du Gouvernement » (*Le Monde*, 29-8).

V. *Ministre. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

GROUPES

– *Sénat.* Après le renouvellement de la série C (cette *Chronique*, n° 64, p. 197), la composition des groupes s'établit ainsi (entre parenthèses la variation d'effectif) ; deux nouveaux présidents ont été élus :

172

MM. Guy Cabanel et Jean-Claude Gaudin (*BIRS*, 612, p. I).

– communiste républicain et citoyen (après un changement de dénomination) : 15 ; président M^{me} Hélène Luc ;

– socialiste : 72 + 3 app. = 75 (+ 5), président M. Claude Estier ;

– Rassemblement démocratique et social européen (modification de dénomination) : 22 + 2 ratt. = 24 (+ 2) ; président : M. Guy Cabanel ;

– Union centriste : 54 + 5 ratt. = 59 (- 7) ; président du groupe : M. Maurice Blin ;

– Union des républicains et indépendants : 43 + 1 app. + 2 ratt. = 46 (- 1) ; président M. Jean-Claude Gaudin ;

– Rassemblement pour la République : 86 + 7 app. + 1 ratt. = 94 (+ 4) ; président M. Josselin de Rohan ;

– Réunion administrative des non-inscrits : 8 (- 2), délégué M. Jacques Habert.

V. *Élections. Sénat.*

IMMUNITÉS

– *Bibliographie.* « Bilan », *Le Monde*, 30/31-7.

– *Inviolabilité.* Le procureur de la République de Valenciennes a ouvert une information judiciaire visant M. Jacques Mellick, député du Pas-de-Calais (PS), « pour témoignage mensonger et complicité », le 1^{er}-7 (*Le Monde*, 4-7).

M. Claude Pradille, sénateur du Gard (PS), a été condamné en appel, le 12-7, à trois ans de prison ferme, cinq ans d'inéligibilité et 300 000 F d'amende par la cour d'appel de Nîmes, qui a confirmé le mandat de dépôt de l'ancien président de l'Office HLM du Gard, incarcéré depuis sa condamnation en première instance, le 24-5 (*Bulletin quotidien*, 13-7).

– *Révision de l'article 26 C.* La LC 95-880 du 4-8 a modifié les trois derniers alinéas de l'art. 26 C relatifs à l'inviolabilité. Tout d'abord, l'autorisation est supprimée en ce qui concerne l'engagement de poursuites en matière criminelle ou correctionnelle ; sauf flagrant délit ou condamnation définitive, elle est désormais limitée à l'arrestation ou à « toute autre mesure privative ou restrictive de liberté » et elle est donnée par le Bureau de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire concerné, et non plus par décision de cette assemblée.

En revanche, l'assemblée peut toujours requérir la suspension non seulement desdites mesures, mais aussi de la poursuite elle-même ; la nouvelle rédaction précise que la suspension ne s'applique que pour la durée de la session, alors que, dans le silence de l'art. 26 C ancien, l'interprétation sénatoriale, adoptée par l'AN en 1980, l'étendait jusqu'à la fin du mandat (v. notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 44). Enfin, « l'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des

séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus ».

V. *Ordre du jour. Session ordinaire.*

INCOMPATIBILITÉS

– *Article LO 145 du code électoral.* Saisi par le président de l'AN de la situation de M. Gérard Trémège, député (UDF) des Hautes-Pyrénées et président de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, le CC a constaté dans sa décision 95-12 I du 14-9 qu'il s'agissait d'un établissement public national entrant par conséquent dans le champ de l'art. LO 145 ; considérant que ledit article vise les fonctions « de président du ou des organes délibérants de ces établissements, quelle que soit la dénomination susceptible d'être attribuée à de tels organes par les décrets instituant les établissements publics en cause », il a déclaré ces fonctions incompatibles. On remarquera que le Conseil a fait prévaloir le sens (à vrai dire évident) de l'art. LO 145 sur l'interprétation restrictive du terme de « président de conseil d'administration » visé par cette disposition.

– *Article LO 146-1 du code électoral.* Saisi par le président du Sénat de la situation de M. Philippe Marini, sénateur de l'Oise (RPR), qui envisage d'être membre du comité de surveillance d'une société développant des activités de conseil, le CC a appliqué pour la première fois l'art. LO 146-1 introduit par la loi 95-63 du 19-1, qui interdit à tout parlementaire de « commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat »

(cette *Chronique*, n° 74, p. 214). Après avoir constaté que ladite société n'entrait pas dans le champ de l'art. LO 146 (sociétés jouissant d'avantages assurés par l'État, etc.), la décision 95-11 I du 14-9 se borne à déclarer que « la seule qualité de membre de son conseil de surveillance ne saurait être regardée comme l'exercice d'une "fonction de conseil" au sens de l'art. LO 146-1 », car il résulte des éléments d'information que « les membres du conseil de surveillance de cette société exercent des responsabilités d'avis et de contrôle, mais n'assurent pas la direction et la gestion de cette société ». Le Conseil se réserve donc la possibilité d'apprécier dans chaque cas si les fonctions exercées entrent ou non dans le champ, imprécis, de l'art. LO 146-1 ; cette disposition a, en effet, généralisé l'interdiction précédemment limitée par l'art. LO 147 ancien aux seules fonctions de conseil auprès de l'une des entreprises énumérées à l'art. LO 146, sans préciser les fonctions incompatibles.

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* F. Delpérée, *Les Droits politiques des étrangers*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2993, 1995 ; P. Rolland, *La Protection des libertés en France*, Dalloz, 1995 ; M.-P. Deswarte, « Droits sociaux et État de droit », *RDP*, 1995, p. 951 ; Cl. Guerrier, « Les écoutes de sécurité : entre libertés publiques et intérêt général », *PA*, 28-7 ; B. Mathieu, « Pour une reconnaissance de "principes matriciels" en matière de protection constitutionnelle des droits de l'homme », *D*, 1995, chr. p. 211 ; Chr. Radé, « Le principe de responsabilité personnelle dans la jurisprudence du

CC », PA, 8-9 ; « Audiovisuel et pouvoir exécutif en Europe de l'Ouest », *La Lettre du CSA*, juillet 1995, p. 1.

– *Déontologie médicale*. Le décret 95-1000 du 6-9 (p. 13305) portant code détermine, entre autres, leurs devoirs envers les patients (secret professionnel ; information loyale, claire et appropriée).

– *Informatique et liberté*. Le décret 95-1045 du 22-9 (p. 14039) porte application de la loi du 6-1-1978 en matière de traitement automatisé d'informations nominatives concernant l'enseignement religieux dans les départements rhénans et mosellan.

Le 15^e rapport de la CNIL a été rendu public le 12-7. La crainte de la constitution d'un fichier des défavorisés y est exprimée, ainsi que le développement de la vidéosurveillance dans les relations de travail (*Le Monde*, 14-7).

– *Laïcité et liberté religieuse*. Pour la première fois, le Conseil d'État a été appelé à se prononcer le 10-7 (lycées Jean-Monnet et Jean-Rostand de Strasbourg, *Le Monde*, 12-7) sur la portée de la circulaire Bayrou relative aux « signes ostentatoires » dans les établissements scolaires. Conformément à sa jurisprudence, hostile aux interdictions générales et absolues, le juge a estimé qu'il appartenait au chef d'établissement, au cas individuel, d'en apprécier la portée (cette *Chronique*, n° 74, p. 217).

De son côté, le TA de Strasbourg a annulé le 7-7 (*Libération*, 11-7) 14 arrêtés d'exclusion de jeunes musulmanes, qu'il a jugés contraires à l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'art. 10 de la Déclaration de 1789.

LOI

– *Bibliographie*. C. Hagueneau, « Le domaine de la loi en droit français et en droit anglais », *RFDC*, 1995, p. 247.

– *Dispositions fiscales*. Un détournement de procédure a été invoqué à l'encontre de la loi relevant le taux normal de la TVA à compter du 1^{er} août 1995, au motif que la proposition dont cette loi était issue ne faisait que reprendre, en avançant sa date d'entrée en vigueur, une disposition figurant dans le projet de loi de finances rectificative antérieurement déposé ; cette procédure aurait méconnu, selon les saisissants, la distinction entre projet et proposition de loi, d'autant que la proposition incriminée serait intervenue dans le domaine exclusif des lois de finances. La décision 95-365 DC du 27-7 rappelle que « les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances », compte tenu tant de l'art. 34 C que de l'art. 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; la similitude des dispositions contenues dans la proposition de loi avec celles du projet de loi de finances rectificative « ne saurait faire obstacle au droit d'initiative des lois reconnu aux membres du Parlement par l'art. 39 C ». V. *Session extraordinaire*.

– *Proposition*. Le ministre chargé des relations avec le Parlement précise que des propositions qui ne sont pas inscrites à l'ordre du jour peuvent être reprises sous forme d'amendement dans le cadre de la discussion de projets de loi, ou selon la « coutume » jointes en raison d'un lien de connexité (AN, Q, p. 3470).

V. *Conseil constitutionnel*.

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie*. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, « Finances publiques », *LGDJ*, 2^e éd., 1995.

MAJORITÉ

– *Réunion*. Présentant le projet de loi de finances aux parlementaires de la majorité réunis à la Cité des sciences de La Villette, le 20-9, le Premier ministre leur a affirmé : « En tant que chef de la majorité, je me sens responsable de vous conduire tous à la victoire en 1998 » (*Le Figaro*, 22-9).

MINISTRE

– *Condition*. La loi 95-851 du 24-7 relative à la partie législative du livre III du code des juridictions financières (p. 11095) rappelle que les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions (art. L. 312-1 II), à l'opposé des membres de leur cabinet et fonctionnaires placés sous leur autorité. En revanche, le Premier ministre, le ministre chargé des finances et les autres membres du Gouvernement ont qualité pour saisir la Cour, par l'organe du ministère public (art. L. 314-1) (*v. Parlement*).

En outre, M. de Boishue a été appelé à comparaître devant le tribunal correctionnel de Paris pour injures raciales, suite à la publication de son ouvrage (*Banlieue mon amour*, La Table ronde, 1995) par un habitant de Brétigny, SOS-

Racisme et le MRAP. Mais la plainte devait être retirée à la veille de l'audience le 25-9 ; un accord étant intervenu, sous la forme d'un dédommagement financier (*Le Monde*, 22-7 et 29-9).

En dernier lieu, le tribunal correctionnel d'Orléans a relaxé, le 30-6, le président d'une association poursuivi sur plainte de M. Pasqua pour diffamation publique envers la police nationale (*ibid.*, 5-7).

V. *Cour de justice de la République. Gouvernement. Premier ministre. Responsabilité gouvernementale*.

175

OPPOSITION

– « *Dialogue républicain* ». Après avoir reçu M. Henri Emmanuelli, premier secrétaire du PS, et M. Robert Hue, secrétaire national du PCF, le 30-6, le chef de l'État s'est entretenu avec M. Michel Rocard le 1^{er}-8 et M. Jack Lang le 28-9 (*Le Monde*, 30-9).

ORDRE DU JOUR

– *Article 48 C*. La rédaction résultant de la LC 95-880 du 4-8 apporte deux modifications.

D'une part, elle précise que « sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'art. 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité... » (le reste sans changement). Les alinéas visés disposent que « les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée » pendant la session ordinaire, le nombre total de jours de séance ne pouvant excéder 120 ; mais « le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la

majorité des membres de chaque assemblée, peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance » ; enfin « les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée ». C'est donc dans ce cadre que s'exerce dorénavant la prérogative gouvernementale de l'art. 48 C. (V. *Session ordinaire*).

D'autre part, la priorité gouvernementale subit une dérogation supplémentaire en raison de l'introduction d'un 3^e alinéa, qui dispose : « Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée », cette séance mensuelle s'ajoutant à la séance hebdomadaire, « au moins », réservée par priorité aux questions des parlementaires en vertu du 2^e alinéa (l'adjonction des mots « au moins » signifiant que ladite séance n'est pas limitative et consacrant implicitement la pratique des questions au gouvernement du mercredi).

176

PARLEMENT

– *Présidents des assemblées*. La loi 95-851 du 24-7 relative aux juridictions financières (p. 11095) indique, à la faveur de la codification, que le président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale ont qualité pour saisir la Cour de discipline budgétaire et financière, par l'organe du ministère public (art. L. 314-1).

V. *Droit parlementaire. Ministre. Révision de la Constitution. Sénat*.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Onze nouveaux parlementaires (cette *Chronique*, n° 74,

p. 222) ont été concernés. On relève 10 députés : MM. Ferrand (Vaucluse, 3^e) (RPR) auprès du ministre de l'Agriculture (décret du 31-7, p. 11463) ; Marchand (Hérault, 7^e) (UDF) du ministre de la Coopération (décret du 4-8, p. 11767) ; René André (Manche, 2^e) (RPR) aux Affaires étrangères (décret du 29-8, p. 12855) ; Cuq (Yvelines, 9^e) (RPR) à l'Intégration (*ibid.*) ; Grosdidier (Moselle, 1^{re}) (RPR) à Matignon (p. 12856) ; Trassy-Paillogues (Seine-Maritime, 10^e) (RPR) auprès du secrétaire d'État aux Finances (décret du 30-8, p. 12918) et Ueberschlag (Haut-Rhin, 4^e) (RPR) à l'Aménagement du territoire (décret du 28-9, p. 14388). Il reste que le Premier ministre a confié à trois députés, le 28-9 (p. 14320 et 14321), le soin de chasser la *triche* en matière d'aide sociale (*Le Monde*, 29-6) : MM. de Courson (Marne, 5^e) (UDF) ; Delattre (Val-d'Oise, 4^e) (UDF) et Léonard (Meurthe-et-Moselle, 2^e) (RPR).

De son côté, un sénateur, M. Masson (Loiret) (RPR), s'est vu chargé d'une mission à Matignon (décret du 1^{er}-8, p. 11515).

– « *Missi dominici* ». Le ministre de la Défense a décidé l'envoi de parlementaires à travers le monde pour expliquer la politique nucléaire française (*Le Monde*, 6-9).

PARTI POLITIQUE

– *Bibliographie*. Les comptes de campagnes des candidats à l'élection cantonale des 20 et 27 mars 1994 sont publiés dans l'édition des Documents administratifs n° 80 du JO, 16-9.

– *Représentation*. Le bureau politique

de l'UDF a confié, le 26-7, au président René Monory le soin d'exprimer ses positions au chef de l'État lorsque celui-ci désirera connaître son avis sur les grands dossiers du pays (*Le Monde*, 28-7).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. J. Trémeau, « Le droit applicable aux décrets antérieurs à la Constitution de 1958 », *RFDA*, 1995, p. 792.

POUVOIRS PUBLICS

– *Cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires*. Le décret du 13-9-1989 (cette *Chronique*, n° 52, p. 191) a été modifié derechef (*ibid.*, n° 75, p. 178). Le décret 95-1037 du 21-9 (p. 13887) restitué à l'autorité judiciaire rang et préséance, entre autres.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. « La maison Juppé en son hôtel Matignon » (*Libération*, 6-7).

– *Condition*. Mis en cause pour l'appartement de son fils, M. Juppé a réagi à TF1, le 6-7 : « Je reste droit dans mes bottes et je ferai mon travail » (*Le Monde*, 8-7). Concernant son propre appartement, une association de défense des contribuables parisiens a engagé une procédure pour ingérence à son endroit, le 3-7 (*ibid.*, 5-7).

M. Juppé a été élu président de la communauté urbaine de Bordeaux le 24-7 (*ibid.*, 26-7).

– *Services*. Le décret 95-1007 du 13-9 (p. 13558) crée, pour une durée de trois ans, un comité interministériel pour la réforme de l'État et un commissariat à la réforme de l'État, placé auprès du Premier ministre. M. Silicani a été nommé commissaire (décret du 13-9, p. 13574) ; une circulaire du 26-7 (p. 11217) a été prise en vue de la préparation et de la mise en œuvre de cette réforme.

V. *Gouvernement. Ministre. Responsabilité gouvernementale. Président de la République*.

177

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. A. Meyer-Heine, « La procédure d'empêchement temporaire du chef de l'État sous la V^e République : les imprécisions de l'art. 7 C », *PA*, 28-7 ; « L'Élysée, un palais de style Chirac », *Libération*, 4-7.

– *Chef des armées*. Après la publication de la liste des essais nucléaires effectués depuis 1960 (*Le Monde*, 2-8), le président de la République a donné l'ordre de reprise des essais (cette *Chronique*, n° 75, p. 180). Un premier tir a été effectué le 5-9 et un second le 1^{er}-10 (*Le Monde*, 7-9 et 3-10). Au préalable, le 31-8, lors de la réunion des ambassadeurs de France, il avait indiqué que la force de frappe pourrait être mise au service de l'Union européenne : « La France prendra une initiative sur ce sujet en concertation avec ses principaux partenaires » (*ibid.*, 1^{er}-9).

Concernant le conflit bosniaque (cette *Chronique*, n° 75, p. 180), M. Chirac a autorisé la participation d'avions français et de la Force de réaction rapide dans le

cadre d'une opération massive de l'OTAN contre des positions serbes, le 29-8 (*Le Monde*, 31-8) au lendemain d'un nouveau bombardement du marché de Sarajevo. Le 5-9, l'ordre a été réitéré (*ibid.*, 7-9).

En dernier lieu, le général d'armée aérienne Douin a été nommé chef d'état-major des armées, le 26-7, en remplacement de l'amiral Lanxade (cette *Chronique*, n° 59, p. 218).

– *Collaborateurs*. Un arrêté du 10-7 (p. 10359) porte nomination au groupe de sécurité de la présidence ; deux arrêtés des 23-8 et 8-9 (p. 12631 et 13351) sont relatifs à la composition de l'état-major particulier du chef de l'État : le vice-amiral Jean-Luc Delaunay en devient le chef en remplacement du général Christian Quesnot (cette *Chronique*, n° 59, p. 218). En dernier lieu, un arrêté du 19-9 (p. 13830) nomme deux conseillers techniques, MM. Olivier Échappé et Bernard Niquet.

– *Conférence de presse*. A l'occasion du 14 juillet, M. Jacques Chirac a réaffirmé la continuité entre les engagements de sa campagne électorale et l'action du Gouvernement, soulignant que l'objectif essentiel est de « renforcer la cohésion nationale ».

– *Conjoint*. M^{me} Bernadette Chirac a déclaré à *Paris-Match*, le 17-8 : « La femme du président n'a pas de place officielle dans le protocole de la République. Cela ne veut pas dire qu'elle n'a pas un rôle à remplir. J'ajouterai à cela mes mandats locaux [auxquels] je tiens d'ailleurs beaucoup [...] parce qu'ils confèrent à la femme du président de la République une certaine identité. C'est aussi, pour moi, un moyen d'être en

prise directe avec les problèmes des Françaises et des Français » (cette *Chronique*, n° 75, p. 180). M^{me} Chirac a été accueillie par des quolibets, le 6-9, à la conférence de l'ONU sur les femmes à Pékin, après la reprise des essais nucléaires (*Le Figaro*, 7-9).

– *Droit de grâce*. Conformément à la pratique (cette *Chronique*, n° 72, p. 184), le chef de l'État a accordé une grâce collective à l'occasion de la fête nationale (*Le Monde*, 19-7).

– *Interventions*. Le président de la République est intervenu au journal de la mi-journée de France 2, le 5-9, jour de la rentrée scolaire (*Le Figaro*, 6-9), puis à nouveau le 10 à 7 sur 7. A cette occasion, il a convenu, à propos des « querelles de chapelle » qui opposent les services chargés de la sécurité : « ça fait un peu désordre », et il a précisé qu'il avait averti les responsables réunis l'après-midi : « Je les jugerai sur la compétence [...] et sur la volonté qu'ils auront eue d'abattre réellement les frontières qui pouvaient exister [...]. Et j'en tirerai toutes les conséquences, à tous les niveaux » (*Le Monde*, 12-9).

– « *L'Élysée n'est pas une instance d'appel* ». Dans un entretien accordé au *Point*, le 2-9, M. Chirac a condamné à nouveau la dérive monarchique du régime : « Je suis [...] très attentif à ce que le Gouvernement puisse exercer la plénitude de ses pouvoirs [...]. J'ai dit que l'État devait être modeste et cela s'applique, bien sûr, aussi à la présidence [...]. L'Élysée n'est en aucune façon une instance d'appel à l'égard des décisions prises par Matignon. » Si des ministres en ont eu la tentation « ils l'ont déjà perdue » (cette *Chronique*, n° 75, p. 179).

– « *Le temps, un allié substantiel* ». Pour M. Chirac, « un président doit mettre le temps de son côté. En faire, en quelque sorte, un allié substantiel. Il doit résister aux impatiences ou accélérer le mouvement des choses selon les circonstances, tout en restant fidèle à l'objectif primordial de son contrat avec le peuple [...]. Il n'y pas là place pour l'ennui » (*Le Point*, 2-9). Confronté à une baisse de popularité inédite pour un président en début de mandat, il a répliqué, à TF1, le 10-9 : « Il est difficile de juger un septennat sur cent jours [...]. J'ai pris des engagements [...]. J'ai pour ça le temps légal du septennat » (*Le Monde*, 12-9).

– *Manquement au respect institutionnel*. M. Jacques Chirac, en qualité de président sortant du Conseil européen, a été accueilli au Parlement européen de Strasbourg, le 11-7, par des huées et des banderoles hostiles à la reprise des essais nucléaires, sans que le président de séance n'exerce la police de la séance. (*Le Figaro*, 12-7).

– *Nomination*. M. Marchelli a été nommé membre du Conseil de la politique monétaire en remplacement de M. Sapin, démissionnaire, par un décret du 23-8 (p. 12795). En l'espèce, le *droit de préemption* du président du Sénat a été respecté (cette *Chronique*, n° 70, p. 218).

– *Remontrance présidentielle*. S'agissant de la lutte antiterroriste, le chef de l'État a estimé, à TF1, le 10-9 : « Les querelles traditionnelles de chapelles [entre les services], ça fait un peu désordre [...]. Lorsque nous serons sortis de la crise je jugerai [les responsables politiques et administratifs] sur la compétence qui aura été la leur et sur la volonté qu'ils

auront eue d'abattre réellement les frontières qui pouvaient exister [...]. Et j'en tirerai toutes les conséquences à tous les niveaux. » M. Chirac devait conclure : « Moi, je suis en charge de la sécurité de la France » (*Le Monde*, 12-9).

– « *Sursaut national* » au Havre. Le 29-9, le chef de l'État est revenu sur les thèmes de sa campagne : « La cohésion sociale, l'emploi, les valeurs de la République, ce sont les grandes ambitions de mon septennat. Je me suis présenté à vous pour mener ce combat, et c'est pour mener ce combat que j'ai été élu. Je ne me déroberai pas. Mais j'ai besoin de vous. Ce à quoi je vous appelle, c'est à un sursaut national » (*Le Monde*, 1/2-10).

– *Visite au Sénat*. Le chef de l'État s'est rendu le 12-7 (cette *Chronique*, n° 75, p. 181) à la Haute Assemblée dans les salons de Boffrand en vue de « dialoguer de manière privilégiée » avec les sénateurs, notamment à propos de la révision constitutionnelle, comme ses prédécesseurs en 1975 et 1991 (cette *Chronique*, n° 59, p. 223). Ne serait-il pas opportun de revenir sur la procédure anachronique du droit de message et mettre fin à l'ostracisme dont le président de la République est l'objet ? (*Ibid.*, n° 67, p. 191.)

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Gouvernement. Révision de la Constitution.*

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan*. Il est dressé au 10-7 (p. 3030) (cette *Chronique*, n° 71, p. 200).

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie*. B. Mercuzot, « La souveraineté de l'expression référendaire : un principe nécessaire au droit constitutionnel », *RDJ*, 1995, p. 661.

– *Article 11 C*. La rédaction résultant de la LC 95-880 du 4-8 fait disparaître la référence aux accords de Communauté, devenus caducs avec la disparition de ladite Communauté africaine et malgache (titre XIII de 1958 abrogé) ; le référendum est, en revanche, étendu à « tout projet de loi portant [...] sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent ».

Un nouvel alinéa 2 dispose que « lorsque le référendum est organisé sur proposition du gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ».

Enfin, la rédaction de l'ancien alinéa 2, devenu 3, supprime le renvoi au délai de promulgation de l'art. 10 C et précise que « le président de la République promulgue la loi dans les 15 jours qui suivent la consultation » (on notera que le terme de « consultation » est impropre, s'agissant d'une décision du peuple français).

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. O. Duhamel, *Histoire constitutionnelle de la France*, Éd. du Seuil, coll. « Points Essais », n° 311, 1995, et *Le Pouvoir politique en France*, *ibid.*, n° 312 ; P. Avril, J. Charlot, O. Duhamel, J. Gicquel, D. Maus et J. Moreau, « Les institutions de la V^e République », *Label France*, minis-

tère des Affaires étrangères, n° 21, août, p. 3.

– *Nouvel art. premier C*. La République change de numérotation, mais conserve ses principes (LC 95-880 du 4-8, p. 11744).

– *Responsabilité de l'État*. En rupture avec son prédécesseur (cette *Chronique*, n° 64, p. 216), M. Chirac a déclaré, le 16-7, lors de la commémoration de la rafle du Vel' d'Hiv' : « La folie criminelle de l'occupant a été, chacun le sait, secondée par les Français, secondée par l'État français ; la France, patrie des Lumières, patrie des droits de l'homme [...], la France ce jour-là accomplissait l'irréparable [...]. Nous conservons à l'égard [des juifs déportés] une dette imprescriptible » (*Le Monde*, 18-7).

– *Tradition*. Conformément au précédent créé par le général de Gaulle, l'élection de M. Jacques Chirac a donné lieu au vote de la loi 95-884 du 3-8 (p. 11804) portant amnistie d'infractions commises avant le 18-5 (cette *Chronique*, n° 75, p. 181).

V. Congrès du Parlement.

RÉSOLUTIONS

– *Bibliographie*. G. Alberton, « L'article 88-4 de la Constitution, ou l'avènement d'un nouveau Janus constitutionnel », *RDJ*, 1995, p. 921.

– *Nouvelle convention de la Constitution*. Le président Séguin a donné lecture, le 11-7, d'une lettre du Premier ministre l'informant qu'il avait décidé

que les avis du Conseil d'État sur les propositions d'actes communautaires soumis aux assemblées en vertu de l'art. 88-4 C seraient portés à la connaissance des parlementaires ; cette innovation s'inscrit dans le processus conventionnel inauguré par la circulaire de M. Balladur sur la réserve d'examen parlementaire (cette *Chronique*, n° 72, p.185).

M. Juppé faisait savoir, d'autre part, qu'il avait décidé de transmettre désormais aux assemblées les projets d'actes relevant des titres V et VI du traité d'Union européenne qui comportent des dispositions de nature législative, « afin que les membres du Parlement puissent être informés » (p. 990). Sur cette question des 2^e et 3^e piliers du traité (*ibid.*, p. 186).

La lecture de la lettre du Premier ministre faisait suite au dépôt par le président de la délégation pour l'Union européenne d'un amendement au projet de LC modifiant l'art. 88-4 C afin de l'étendre aux projets d'actes relevant des 2^e et 3^e piliers (v. *Amendement*). M. Pandraud retira son amendement, mais il fut repris et adopté ; le garde des Sceaux demanda alors une seconde délibération pour l'écarter, en précisant que la « transmission » mentionnée par la lettre du Premier ministre ne signifiait pas que l'art. 88-4 C s'appliquât pour autant aux actes relevant des 2^e et 3^e piliers et que les assemblées pussent voter des résolutions à leur sujet, car il ne s'agit pas d'actes communautaires mais de coopération intergouvernementale (p. 995) : M. Toubon traçait ainsi les limites de l'innovation conventionnelle qui ne pouvait modifier la lettre de l'art. 88-4 C, lequel concerne les seuls actes communautaires.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49, alinéa 2 C*. L'institution d'une session ordinaire unique par la LC 95-880 du 4-8 a entraîné la modification de l'art. 49 C, al. 2 qui limitait le dépôt d'une motion de censure au cours d'une même session. Désormais, « un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire » (sauf évidemment en cas d'application de l'art. 49 C, al. 3).

181

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. J.-M. Colombani, « Danger », *Le Monde*, 1^{er}-8 ; E. Dupin, « Court-circuiter le CC », *Libération*, 13-7 ; J. Toubon, « Deux nouveaux espaces pour la démocratie », *Le Monde*, 8-7 ; G. Vedel « Une réforme constitutionnelle sage et bienvenue », *ibid.*, 6-7 ; A. Werner, « Plaidoyer pour le référendum d'initiative populaire », *PA*, 5-7 ; J.-Cl. Zarka, « La révision constitutionnelle du 31-7-1995 », *PA*, 18-8.

– *Loi constitutionnelle du 4 août 1995*. La Constitution de 1958 a été révisée pour la neuvième fois (cette *Chronique*, n° 69, p. 217) et la troisième depuis le début de la X^e législature (*ibid.*, n° 68, p. 182), conformément au message du chef de l'État (*ibid.*, n° 75, p. 177), au terme d'une négociation politique entre les assemblées marquée par la venue de M. Chirac au Sénat le 12-7 (v. *Président de la République*) et un déjeuner de conciliation coprésidé par MM. Monory et Séguin réunissant le garde des Sceaux, les rapporteurs et les présidents des

groupes de la majorité, le 26-7 (*Le Monde*, 28-7). C'est en deuxième lecture que le vote a été acquis au Sénat et à l'Assemblée nationale le 28 (rapports Larché, n^{os} 392 et 398 ; rapports Mazeaud, n^{os} 2138 et 2180), avant que le Congrès du Parlement ne ratifie le projet le 31-7 (v. *supra*). Le compromis a porté, pour l'essentiel, sur l'élargissement du champ d'application du référendum et ses modalités d'accompagnement (débat au Parlement et intervention préalable du Conseil constitutionnel), d'une part, et la portée de l'inviolabilité parlementaire, d'autre part.

182 Il y a lieu, au surplus, d'indiquer que la commission des lois de l'Assemblée a procédé, le 4-7, à des auditions de collègues : le doyen Vedel, Louis Favoreu, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel et le premier signataire (rapport Mazeaud, n^o 2138, p. 42). De manière inédite, le président Monory a assisté à l'audition du garde des Sceaux par la commission des lois, le 19-7 (*BIRS*, 608, p. 21). Le rééquilibrage des institutions est amorcé.

SÉNAT

– *Bibliographie*. J.-F. Durantin, « Pour un Sénat rénové », *Ouest-France*, 19-9.

– *Aménagement*. Un « espace librairie du Sénat », situé au 20, rue de Vaugirard, accueille depuis le 12-7 le public (*BIRS*, 607, p. 26).

V. *Assemblée nationale. Élections sénatoriales. Groupes. Parlement. Parti politique. Président de la République*.

SESSION ORDINAIRE

– *Article 28 C*. La rédaction résultant de la LC 95-880 du 4-8 institue une session unique : « Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin. » Toutefois, le 2^e alinéa apporte une restriction en précisant : « Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée. »

Après avoir réclamé l'allongement de la durée de session du Parlement, on limite paradoxalement celle-ci, comme si les élus entendaient ne pas demeurer trop longtemps éloignés de leur circonscription (le chiffre de 130 jours proposé par le projet a été ramené à 120 sur l'insistance des sénateurs).

La rigidité du nouveau calendrier a cependant été atténuée par le 3^e alinéa qui prévoit que « le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée, peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance ».

V. Immunités. Ordre du jour.

SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Clôture*. La 3^e session extraordinaire de 1994-1995, ouverte le 4-7 (cette *Chronique*, n^o 75, p. 183), a été close par le décret du 29 (p. 11364).

– *Ordre du jour*. Les députés socialistes et République & Liberté contestaient que le président de la République puisse modifier l'ordre du jour fixé par le décret

du 28-6 portant convocation de la session extraordinaire en y inscrivant, par un décret du 8-7, la proposition de loi d'où est issue la loi relevant le taux normal de la TVA ; la décision 95-365 DC du 27-7 a constaté que si le Parlement ne peut délibérer que sur les questions inscrites à l'ordre du jour en vertu de l'art. 29 C, ladite disposition « ne fait pas obstacle à ce que le président de la République modifie à la demande du Premier ministre la détermination d'un ordre du jour qu'il avait préalablement arrêté ».

V. Loi

VOTE BLOQUÉ

– *Assemblée nationale*. Le secrétaire d'État au budget a dû demander, le 17-7, une seconde délibération assortie d'un scrutin unique pour écarter trois amendements votés contre l'avis du Gouvernement, notamment l'institution d'une taxe sur les grandes surfaces, et faire adopter la première partie de la loi de finances rectificative pour 1995 (p. 1186). C'était le premier vote bloqué de la session.

SUMMARIES

Report by Paul Coste-Floret on the May 5, 1946 draft of the Constitution

185

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

The 4th Republic between two Republics

The sequence of events that goes from 1875 to 1946 and 1958 is part of a dialectical continuity according to which the 4th Republic had no choice but to continue reluctantly the 3rd Republic because it neither wished nor was able to do away with the political principle of parliamentary sovereignty (thesis). But thanks to the reflection it inspired, it announced the events of 1958, namely the perfection of a rationalized form of parliamentarism (antithesis). Finally and paradoxically, the 5th Republic proved to be a « successful 3rd Republic » (synthesis), albeit by following a path not foreseen by its founders in 1958.

JEAN MASSOT

The President of the Cabinet

The authors of the 1946 Constitution's repeated failures in their attempts to strengthen the authority and the stability of the President of the Cabinet come essentially from the chronic lack of a parliamentary majority.

BERNARD LEFORT

Parties and Groups during the 4th Republic

Parties and groups contributed to the inescapable collapse of the 4th Republic. However the latter does not deserve the disgrace it has often been subjected to. The parties and groups were formed by very valuable men who saved our freedoms at a time when they were threatened, as testified by the decisions to accept of the Marshall Plan and to join the Atlantic Pact and NATO. On the other hand, it must be blamed for the divisions between and within the parties, as well as for its inability to handle the Indochina and Algeria wars, its recurrent financial crises, and the permanent conflict over secularism. Indeed, the 4th Republic was doomed and the events of May 12, 1958 only accelerated its fall. The crisis of the regime was due to fleeting majorities, the rule of compromise and the ongoing offensive of parliament.

186

ERIC DUHAMEL

The UDSR, a pivotal party

After claiming to be the instrument of the renewal of French political life at the end of the war, in 1946 the UDSR was transformed into a small caretaker force. Although it had opposed the 1946 constitutional compromise it ended up by being identified with the 4th Republic. It fully played its part as a pivotal party at the time of the Third Force. From 1951 onward, the changes in the party system heralded the decline of its influence. After playing the part of a buffer party and/or a pivotal party, it was gradually restricted to the role of a secondary force during the second and third legislatures of the 4th Republic.

DOMINIQUE CHAGNOLLAUD

The rule of the top civil servants ?

The myth of the rule of the top civil servants who made up for the political instability of the 4th Republic is today accepted by all as a historical truth. Represented by a few top civil servants, the state thus guaranteed the continuity of public policies and often initiated them for lack of clear leadership by politicians. This paper attempts to correct this widely accepted cliché.

SERGE BERSTEIN

The legacy of the 4th Republic

Despised by French public opinion, the 4th Republic deserves better than the negative assessment it receives because of its political weaknesses. Indeed, despite these weaknesses it has succeeded in adapting France to the modern world that came out of the second world war by renewing the economic structures, promoting an original social model, creating the conditions for the development of an independent nuclear defence and orienting the country's foreign policy towards the building of Europe while, at the same time, getting rid of the constraints of an outdated colonial empire.

Félix Gaillard's project for the revision of the Constitution

Pierre Pflimlin's project for the revision of the Constitution

187

POLITICAL CHRONICLE

LUC FERRY

Is genetics rightwing ?

FOREIGN CHRONICLE : LETTER FROM ITALY

ANDREA MANZELLA

Italy : The logic of proportional representation

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT

Foreign notes (August 1st - September 30, 1995)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French constitutional chronicle (July 1st - September 30, 1995)

© « POUVOIRS », JANVIER 1996.

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-028615-7

CPPAP 59-303

RÉALISATION : ATELIER GRAPHIQUE DES ÉDITIONS DE SEPTEMBRE À PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.

DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 1996. N° 28615 ().