

## L'EVOLUTION DE LA CONSTITUTION FRANCAISE \*

MARCEL POIGNARD

Paris, France

Ce n'est pas seulement une étude de droit constitutionnel que je vous propose. C'est une page d'histoire que je voudrais ouvrir devant vous.

Beaucoup d'entre vous m'ont dit n'avoir pas une idée claire des événements politiques qui se sont développés en France au cours de ces deux dernières années. Ils ne sont pas les seuls, et beaucoup de Français sont comme eux. J'ai moi-même l'impression de m'être instruit en cherchant à vous enseigner.

L'examen des projets constitutionnels qui se sont succédés depuis la libération de la France nous conduit à les étudier sous un double aspect: leur aspect juridique, leur aspect politique, et celui-ci sans doute prime celui-là. Vous pénétrerez alors notre psychologie nationale et peut-être trouverez-vous là l'intérêt essentiel de cette leçon.

\* \* \*

Il faut d'abord vous figurer la France et son état au moment de la libération.

Août 1944! Paris est libre! Les armées alliées poursuivent l'affranchissement de notre territoire. Elles atteignent rapidement les frontières. Quelques semaines plus tard, l'Alsace seule est encore prisonnière, jusqu'au printemps 1945. Mais une question se pose anxieusement: Le pays a-t-il encore un gouvernement? A-t-il des institutions politiques?

Beaucoup craignent que la France n'ait perdu son équilibre. Certains agitent le spectre de la guerre civile. Le pouvoir centralisé n'existe plus! L'administration est dispersée! Des menaces de division surgissent! Les esprits sont inquiets!

Mais à l'heure nécessaire apparaissent les hommes nécessaires. Rendons à chacun ce qui lui est dû. Le général de Gaulle est alors reconnu comme chef par la très grande majorité des Français. De Londres et d'Alger, il leur a promis le retour aux institutions républicaines.

Mais quelles sont ces institutions? Il faut les définir. Autour du nouveau chef se sont groupés les hommes de bonne volonté — ceux de Londres, ceux d'Alger, ceux surtout de l'intérieur —

\* Causerie prononcée le 30 août 1946 par Me Marcel Poignard, bâtonnier du Barreau de Paris, à l'occasion du vingt-huitième congrès annuel de l'Association du Barreau canadien. Le texte en a été quelque peu retouché.

les hommes de la France combattante qui ont écrit l'histoire de la Résistance française. Ceux-là ont formé le C.N.R. (Conseil National de Résistance), dont Georges Bidault est le président.

Ces hommes forment la première Assemblée du Gouvernement provisoire de la République française. Ils ne sont pas les représentants du peuple au sens classique du mot; ils ne sont pas ses élus. Mais d'une sorte de consentement unanime, on accepte leur prise du pouvoir. A l'ascendant de leur chef s'ajoute la promesse qu'il ne s'agit que d'un état provisoire.

L'assemblée s'occupe alors de toutes les questions qui touchent l'intérêt du pays: armée, ordre intérieur. Elle pose, au cours de ses discussions, la question constitutionnelle.

\* \* \*

Depuis 1789, quatorze constitutions se sont succédées. La dernière, celle de 1875, qui avait régi la France pendant soixante-dix ans, ne comprenait que neuf articles. Elle était simple: elle organisait deux Assemblées, une Chambre et un Sénat; elle instituait un président de République irresponsable et des Ministres responsables devant les deux Chambres. Elle respectait la séparation des trois pouvoirs—législatif, exécutif et provisoire.

Cette constitution avait été votée à une voie de majorité par une Assemblée à tendances monarchistes. Doit-elle revivre?

Les membres de l'Assemblée provisoire sont généralement d'accord pour l'écartier. Elle leur paraît insuffisamment républicaine dans son esprit et dans son texte. Elle aurait forcément maintenu l'instabilité ministérielle, car il ne faut pas oublier qu'elle a donné à la France, en soixante-dix ans, cent ministères dont la durée moyenne a été de huit mois chacun. En fait, la Constitution de 1875 n'avait songé qu'aux institutions politiques sans tenir compte du développement économique de la nation.

Dans les couloirs de l'Assemblée du Gouvernement provisoire, dans l'agitation d'une campagne d'opinion, l'abandon de cette Constitution est vivement recommandé au peuple français.

Car c'est le peuple français qui doit en définitive se prononcer. C'est lui qui est interrogé par voie d'un premier referendum, celui du 21 octobre 1945. Deux questions lui sont alors posées.

Celle-ci d'abord: La nouvelle Assemblée sera-t-elle constituante?

Et puis cette autre: Pendant la vie de cette nouvelle Assemblée, si elle doit être constituante, le peuple français accepte-t-il

le texte d'un projet définissant les pouvoirs respectifs de cette assemblée et du chef du gouvernement?

Répondre oui ou non à la première question, c'est dire si la France désire ou non une nouvelle constitution. Répondre oui ou non à la deuxième question, c'est dire si la France accepte ou rejette un état politique provisoire où l'Assemblée constituante ne possède pas tous les pouvoirs, mais les partage avec un gouvernement responsable.

Les conditions dans lesquelles ce premier referendum est institué méritent d'être examinées.

A ce moment, près d'un an s'est écoulé depuis la libération. La communauté française s'est rassemblée avec le retour des prisonniers, des déportés, des jeunes hommes qui ont combattu jusqu'en Autriche en inscrivant sur leurs drapeaux les noms de leurs nouvelles victoires: Rhin et Danube. Les passions se sont apaisées. Enfin les femmes vont voter et leur suffrage a dû être organisé.

Chacun a-t-il alors bien compris ce qui lui était demandé?

En réalité chacun écouterait et suivrait les suggestions des partis politiques qui viennent de se reconstituer, et qui présentent leurs candidats à l'Assemblée constituante. Les partis modérés et le M.R.P. (Mouvement républicain populaire) de création nouvelle, conseillent de répondre affirmativement aux deux questions. Le parti socialiste aussi. Ces deux partis ont accepté la direction donnée par le général de Gaulle.

L'ancien parti radical demande de répondre non à la première question et oui à la seconde. A l'inverse, le parti communiste conseille de dire oui et non.

Dans sa très grande majorité le peuple français répond:

Oui—à la première question—la nouvelle Assemblée sera constituante.

Oui—à la deuxième question—les pouvoirs de la nouvelle Assemblée seront limités et partagés avec le Gouvernement.

Les représentants élus par le pays pour constituer l'Assemblée se divisent alors en trois groupes principaux, d'importance à peu près égale: le Mouvement républicain populaire, les Socialistes et les Communistes. Les autres élus du peuple sont dispersés. Ils se rattachent par sympathie aux trois principaux partis.

Le général de Gaulle est nommé président du Gouvernement provisoire. Un socialiste, M. Félix Gouin, est élu président de l'Assemblée constituante, et celle-ci se met à l'oeuvre immé-

diatement. C'est là que les difficultés vont apparaître et se préciser.

\* \* \*

Trois projets principaux de constitution sont proposés à l'Assemblée: un projet communiste, un projet socialiste, un projet modéré.

I. *Le projet communiste* consiste en l'institution d'un gouvernement d'Assemblée. La France serait gouvernée par une assemblée unique, confondant entre ses mains tous les pouvoirs: législatif, exécutif et même judiciaire.

D'après cette formule, l'Assemblée aurait seule l'initiative et le vote des lois.

Le pouvoir exécutif ressortirait exclusivement aux ministres et à leur chef, qui garderaient le contrôle direct et permanent de l'Assemblée. Le Président de la République élu par l'Assemblée n'aurait plus qu'un rôle purement représentatif.

Dans le domaine judiciaire tous les corps d'état, sans exception, sont supprimés et le principe de l'élection est consacré pour tous ceux qui ont charge d'administrer la justice.

Ce même projet communiste inscrit dans le texte de la constitution le principe des nationalisations et des expropriations pour cause d'intérêt national.

Une satisfaction apparente est donnée à l'opinion par l'institution de quatre conseils consultatifs: économique, social, culturel et militaire. L'Assemblée se réserve l'emploi et le contrôle de la force armée.

II. *Le projet socialiste* est lui aussi partisan du principe d'une Assemblée unique, mais il tempère légèrement ses pouvoirs.

Dans le domaine législatif, cette assemblée aurait seule l'initiative et le vote des lois, mais un Conseil supérieur d'Économie nationale, dont la composition et l'élection ne sont d'ailleurs pas précisés, devra être consulté et émettre un avis sur les projets de lois.

Sur le plan de l'exécutif, le Président de la République serait encore réduit à un rôle purement représentatif, mais le Président du conseil des ministres et son Gouvernement, disposeront d'une légère indépendance. Responsables devant l'Assemblée, ils pourraient être l'objet de motions de censure sur lesquelles l'assemblée se prononcerait après deux jours de réflexion. Mais si deux crises gouvernementales venaient à se produire dans une même Législature, l'Assemblée serait dissoute automatiquement.

Pour l'administration judiciaire, la magistrature dépendrait d'un Conseil supérieur composé de neuf membres, dont six élus par l'Assemblée et trois (ceux-ci des magistrats) nommés par le Président de la République.

III. *Le troisième projet, celui des modérés*, se contente de compléter et d'assouplir la constitution de 1875 dans un sens démocratique.

\* \* \*

Les débats sont violents et souvent passionnés. Une majorité se dessine bientôt en faveur de pouvoirs étendus accordés à une assemblée unique. Le général de Gaulle démissionne de sa charge en mars 1946. Le rapporteur originaire de la Commission de la constitution, un membre du M.R.P., abandonne ses fonctions lui aussi. Finalement, l'Assemblée adopte, le 19 avril 1946, par 309 voix contre 249, un projet de constitution qui devra être soumis au vote populaire.

Le rapporteur a présenté ce projet comme un compromis entre les diverses tendances. En était-il vraiment un? Il comporte d'abord—et c'est une innovation—une nouvelle déclaration des Droits de l'Homme. Les souvenirs de la Grande Révolution hantent toujours l'esprit de nos hommes politiques.

Trente-six articles sont rédigés où se trouvent apparemment proclamées toutes les libertés humaines. "Il faut établir et garantir partout dans le monde la liberté de la parole, la liberté de la religion, la libération de la misère et la libération de la peur" suivant la parole du président Roosevelt dans son message au Congrès, le 6 janvier 1942.

Projet ambitieux, mais qui reste ouvert à la critique. Après avoir affirmé l'existence et la garantie de toutes les libertés, le texte prévoit que la plupart d'entre elles peuvent être suspendues par le simple vote de l'Assemblée, si celle-ci vient à dire que le pays est en danger.

Quant au projet de constitution lui-même, il est placé, d'après son rédacteur, sous l'inspiration des principes proclamés par Abraham Lincoln: "Un gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple"—"Nous voulons, affirme-t-il encore, en citant Robespierre, une république dont les magistrats sont soumis au peuple, le peuple aux lois et les lois à la justice, seules conditions d'un gouvernement fort et démocratique".

Il prétend se séparer du gouvernement présidentiel du type des Etats-Unis, lequel ne se prêterait pas à assurer la destinée d'une nation, non fédérale, mais unitaire et centralisée. Il déclare

aussi se distinguer du gouvernement d'Assemblée qui ne répondrait qu'aux rigueurs des époques révolutionnaires.

Mais lorsque l'on pénètre dans le détail des textes, on discerne la véritable pensée de leurs rédacteurs. La constitution repose à sa base sur l'abandon du principe de la séparation des pouvoirs.

Par voie de conséquence, un organisme unique doit être la "pièce maîtresse" du système et ce sera l'Assemblée Nationale, directement élue au suffrage universel par tous les membres de l'Union française pour une durée de cinq ans, qui réalisera l'unité des pouvoirs.

Cette Assemblée aura l'initiative et le vote des lois. Celles-ci seront toutefois communiquées pour avis à un conseil de l'Union française formé par les élus des conseils départementaux et en outre, en matière économique, à un Conseil économique. Mais les deux conseils n'ont qu'un caractère purement consultatif et sont dépourvus de toute prérogative politique.

Sous l'empire du régime proposé, le Président de République est élu par l'Assemblée pour sept ans, mais ne possède aucun pouvoir propre: il n'occupe qu'une fonction représentative et ne peut que transmettre au Président d'Assemblée les candidatures éventuelles à la Présidence du Conseil des Ministres.

Le Président du Conseil est élu par l'Assemblée et son Gouvernement est responsable devant elle. Il peut poser la question de confiance, être l'objet d'une motion de censure sur laquelle l'Assemblée est appelée à se prononcer après un ou deux jours de réflexion; et en cas de deux crises ministérielles successives, l'Assemblée est dissoute.

Le Conseil de la magistrature est composé de douze membres: le Président de République, le Garde des Sceaux, six personnes choisies par l'Assemblée parmi ses propres membres, et enfin quatre magistrats.

Quelles que soient les intentions affirmées par son auteur, un tel projet tend bien à instituer les pouvoirs d'une Assemblée unique, à supprimer les anciennes prérogatives du Président de la République, et à subordonner le pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif, exercé par une Assemblée politique.

\* \* \*

L'Assemblée Constituante, ai-je dit, a adopté ce texte le 19 avril 1946 par 309 votes contre 249. Socialistes et communistes se sont réunis contre le reste de l'Assemblée.

Mais c'est le peuple de France qui devait en définitive avoir le dernier mot. Il fut appelé à se décider par voie d'un nouveau referendum tenu le 5 mai 1946.

Une seule question fut posée ce jour-là. Il fallait voter oui ou non.

La campagne du referendum a été dans le pays plus violente et plus passionnée que ne l'avaient même été les débats de l'Assemblée.

Chacun sentait que l'heure était grave, décisive, et le jour du scrutin neuf millions et demi de Français ont voté oui; dix millions et demi, non.

Or, en vertu des actes qui avaient donné naissance à l'Assemblée Constituante, il était prévu que si son projet de constitution n'était pas accepté par le peuple, une nouvelle Assemblée serait élue avec mission d'en établir un nouveau.

Les électeurs ont donc envoyé dans cette nouvelle Assemblée des représentants qui se groupent encore en trois partis principaux: M.R.P.—Socialistes—Communistes—mais avec une légère prépondérance en faveur du M.R.P.

Ce dernier groupe a réclamé et obtenu pour leur chef M. Bidault, la présidence du Gouvernement au sein duquel les trois partis demeurent représentés. C'est le tripartisme qui continue, car le M.R.P., les Socialistes et les Communistes ont chacun un Vice-président dans ce gouvernement.

La tâche de l'Assemblée—la troisième depuis la libération—est encore d'établir un projet de constitution.

\* \* \*

J'ai pu me procurer les derniers textes et plus particulièrement le rapport de la Commission actuellement soumis aux délibérations de l'Assemblée.

En quoi se distingue-t-il du précédent?

(1) Il se montre d'abord infiniment plus bref dans la rédaction et la déclaration des droits. Au lieu de trente-six articles, nous trouvons seulement quelques paragraphes ne dépassant pas une demi page.

(2) Il consacre à l'Union française, c'est-à-dire aux territoires d'outre-mer, un statut particulier, en s'inspirant d'ailleurs de cette pensée que les progrès des peuples de cette Union française devront les conduire à la libre disposition d'eux-mêmes.

(3) Il reconnaît que par son vote au referendum du 5 mai la France a voulu repousser le gouvernement d'Assemblée.

Dès lors, et tout en continuant à répudier le principe de la séparation des pouvoirs pour lui substituer la différenciation des fonctions (la langue française est riche en subtilités), il propose les solutions suivantes :

(a) Un parlement composé de deux Chambres: L'Assemblée Nationale nommée pour cinq ans—et le Conseil de la République nommé pour six ans. (La dénomination de Sénat est condamnée.)

(b) L'Assemblée Nationale et le Conseil de la République partageraient le droit d'initiative en matières législatives—mais l'Assemblée Nationale devant seule prendre une décision, le Conseil de la République ne serait appelé qu'à donner son avis à titre consultatif; c'est une Chambre de Réflexions.

(c) Un Président de République élu pour sept ans par les membres des deux Chambres (mais au scrutin public à la Tribune), exerçant les fonctions représentatives qu'il possédait dans le passé, et le droit de désigner le président du Conseil, mais sous cette condition que cette désignation devra être confirmée par un vote de confiance de l'Assemblée, avant que le Président du Conseil puisse former son gouvernement. Le Gouvernement serait responsable devant l'Assemblée Nationale et elle seule.

(d) Le Conseil de Magistrature comporterait douze membres: le Président de République, le Garde des Sceaux, quatre membres désignés par l'Assemblée, quatre magistrats élus par leurs pairs, deux membres désignés par le Président de la République.

(e) Un Conseil économique serait consulté avant le vote des lois de caractère économique.

\* \* \*

Qu'advient-il de ce projet?

Il sera vraisemblablement voté après quelques modifications. Le peuple français se prononcera ensuite par voie d'un nouveau referendum dans quelques semaines. Notre pays manifesterait ainsi la volonté de retrouver la paix publique et l'équilibre nécessaire.

Tout n'est pas parfait dans ces nouvelles propositions, mais le sort des institutions dépend avant tout des hommes qui en ont la charge.

Et voici en quels termes l'auteur du projet termine son rapport: "Notre acte a conçu le dessein de garantir les droits

de toutes les personnes humaines. Le projet de la Commission 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 coeur des Français'."

Lamartine vaut bien Robespierre. La France reste la France, et le respect de la personne humaine, le triomphe de la justice, la passion de la liberté constituent toujours pour elle un fond national auquel elle demeure profondément attachée.

---

#### THE CIVIL LAW IN QUEBEC

And be it further enacted by the Authority aforesaid, That all His Majesty's *Canadian* Subjects, within the Province of *Quebec*, the religious Orders and Communities only excepted, may also hold and enjoy their Property and Possessions, together with all Customs and Usages relative thereto, and all other their Civil Rights, in as large, ample, and beneficial Manner, as if the said Proclamation, Commissions, Ordinances, and other Acts and Instruments, had not been made, and as may consist with their Allegiance to His Majesty, and subjection to the Crown and Parliament of *Great Britain*; and that in all Matters of Controversy, relative to Property and Civil Rights, Resort shall be had to the Laws of *Canada*, as the Rule for the Decision of the same; and all Causes that shall hereafter be instituted in any of the Courts of Justice, to be appointed within and for the said Province, by His Majesty, His Heirs and Successors, shall with respect to such Property and Rights, be determined agreeably to the said Laws and Customs of *Canada*, until they shall be varied or altered by any Ordinances that shall, from Time to Time, be passed in the said Province by the Governor, Lieutenant Governor, or Commander in Chief, for the Time being, by and with the Advice and consent of the Legislative Council of the same, to be appointed in Manner herein-after mentioned. (The Quebec Act, 14 George III, 1774, c. 83)