

# CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

SESSION ORDINAIRE DE 1957-1958

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 1958.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission du suffrage universel, du contrôle constitutionnel, du règlement et des pétitions (1) sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution.*

Par M. GILBERT-JULES

Sénateur.

---

Mesdames, Messieurs,

A de nombreuses reprises, un certain nombre d'entre nous, et parmi les plus éminents, avaient estimé que la meilleure méthode à employer pour la réforme nécessaire de la Constitution était d'abord de modifier la procédure même de revision prévue par l'article 90.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. de Montalembert, *Président* ; Paul-Emile Descomps, Colonna, *Vice-Présidents* ; de Menditte, Joseph Raybaud, *Secrétaires* ; Baratgin, Blondelle, Borgeaud, Bruyas, Chaintron, Champeix, Henri Cordier, Gilbert-Jules, Josse, Roger Laburthe, Georges Laffargue, Monichon, Nayrou, Joseph Perrin, Quenum-Possy-Berry, Rabouin, Rivièrez, Rochereau, Alex Roubert, Teisseire, Ludovic Tron, François Valentin, Maurice Walker, Zéle, N...

Voix les numéros :

Assemblée Nationale (3<sup>e</sup> législ.) : 7233, 7238, 7239 et in-8° 1192.

Conseil de la République : 485 (Session de 1957-1958).

Revision nécessaire, ai-je dit. Rappelons, en effet, que la Constitution de 1946, après l'échec au referendum de la première Constitution qui instituait un régime d'assemblée monocrémériste, n'a été approuvée par le peuple de France que par 35 p. 100 de voix favorables contre 32 p. 100, 33 p. 100 d'électeurs s'étant abstenus.

L'idée d'une revision était déjà dans l'esprit des promoteurs de la Constitution qui estimaient qu'un quatrième referendum, que l'élection d'une troisième Constituante étaient dangereux pour la paix publique; qu'un texte constitutionnel imparfait était préférable à l'absence de tout texte, d'autant plus qu'une revision pouvait facilement intervenir pour apporter les modifications qui apparaîtraient indispensables.

Bientôt apparut la nécessité de présenter un premier train de revision.

Il était destiné, d'une part, à améliorer les conditions du travail parlementaire, à rendre la collaboration entre les deux Chambres du Parlement plus efficace et plus effective, à accroître le rôle législatif du Conseil de la République. Le deuxième objectif était de renforcer le pouvoir exécutif par des modifications relatives notamment à l'octroi ou au refus de la confiance au Gouvernement. Nous n'avions cessé, dans notre assemblée, de demander le renforcement du pouvoir exécutif et votre commission du suffrage universel, à l'occasion de cette première réforme, avait envisagé deux modifications susceptibles, d'après elle, de réduire le nombre des crises ministérielles et leur durée.

Elle avait, en effet, prévu que le refus constitutionnel de la confiance devait découler du refus à la majorité simple, ce qui permettait éventuellement de faire jouer plus facilement la dissolution dont certains considèrent à juste titre que le risque serait de nature à éviter le renouvellement des crises ministérielles. D'autre part, votre commission avait envisagé que le président du conseil — qui nommerait ses ministres — soit lui-même nommé par le Président de la République sans investiture préalable, ce qui incontestablement permettait d'éviter la vacance de fait du pouvoir pendant les quatre, cinq, six ou sept semaines devenues nécessaires pour dégager une majorité favorable à l'investiture du président désigné.

Elle n'eut pas le bonheur de faire adopter ses suggestions et les crises ministérielles demeurèrent aussi fréquentes, leur dénouement de plus en plus difficile, ce qui sans doute a frappé l'opinion publique beaucoup plus que les crises elles-mêmes. Petit à petit, nous en sommes arrivés à ce qu'on a appelé « le blocage du système ».

Les institutions ne sont pas seules responsables de cet état de choses. Aux yeux d'un grand nombre d'entre nous, la loi électorale actuelle est pour une part plus grande encore responsable de cet affaiblissement du pouvoir exécutif. Personne ne peut discuter l'état de division extrême dans lequel se trouvent les opinions des citoyens de notre pays. La loi électorale, proportionnelle dans le cadre du département, permet à toutes les fractions de se diviser au lieu de les obliger à se rassembler et à s'unir sur des idées essentielles. Elle est une négation du principe essentiel de la démocratie qui consiste à avoir une majorité et une minorité. C'est aussi une cause de la désaffection des citoyens envers la chose publique car, malgré douze années de pratique, beaucoup d'électeurs ont encore peine à comprendre les mystères du quotient, de la plus forte moyenne, de l'appareillement, etc.

Après cette première réforme, la nécessité apparut de nouveau de reviser la Constitution et un deuxième train, après le vote de la résolution préalable en 1955, nous était soumis, il y a deux mois, portant revision des articles relatifs à la question de confiance, à la motion de censure et à la dissolution.

Comme je m'en suis expliqué récemment devant vous, alors que nous avons eu seulement dix jours utiles pour l'examen de ce deuxième train, un troisième train nous était présenté dès l'investiture du Gouvernement précédent. Puis les événements que vous connaissez intervinrent.

Le nouveau Gouvernement a estimé nécessaire — nous ne saurions que l'en féliciter — de demander à être chargé de procéder lui-même à la revision constitutionnelle indispensable, par modification de l'article 90.

L'ampleur des débats sur la première réforme devant les deux assemblées, sur la deuxième réforme devant l'Assemblée nationale, a démontré, s'il en était besoin, la complexité du problème, tous les parlementaires voulant, de bonne foi, atteindre

le but visé, mais, également de bonne foi, différant sur les moyens d'y parvenir. L'arbitrage apparaît donc nécessaire. Le Gouvernement a voulu en s'entourant de l'avis d'un comité consultatif, composé en majorité de parlementaires, établir le projet de loi constitutionnel qui sera soumis à un referendum.

Cette procédure ne constitue pas, comme certains paraissent le penser ou le craindre, une délégation du pouvoir constituant, puisque le Parlement ne charge pas le Gouvernement d'établir et de promulguer une Constitution — auquel cas il y aurait délégation du pouvoir constituant — mais d'établir un projet qui sera soumis au peuple, qui l'acceptera ou le repoussera dans sa pleine souveraineté, car en définitive, c'est le peuple, et lui seul, qui détient le pouvoir constituant.

D'autre part, il est bien certain, dans le texte même qui est soumis à votre approbation, que si le projet de réforme était repoussé par le peuple, l'article 90 actuel de la Constitution subsisterait, la procédure exceptionnelle découlant du vote du projet de loi qui nous est soumis n'étant accordée qu'au présent Gouvernement présidé par son prestigieux chef, le général de Gaulle, et que la Constitution actuelle ne pourrait être alors révisée que dans les conditions de l'actuel article 90.

Le texte qui nous est soumis indique quels sont les principes que le projet de loi constitutionnelle devra non seulement respecter, mais mettre en œuvre et qui sont les principes constants de la République et de la démocratie.

Le suffrage universel est la seule source de pouvoir.

Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent fonctionner de telle sorte que le Parlement et le Gouvernement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions.

Le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement. Ces mots « le Parlement » nous donnent la garantie de l'existence d'un régime bicamériste auquel nous sommes passionnément attachés et la proximité des élections sénatoriales qui ont lieu dimanche prochain, conformément à la loi, du maintien du Conseil de la République représentant les collectivités locales.

Une déclaration du Gouvernement à ce sujet nous agréerait si elle avait la netteté de celle de M. le président du conseil

relative à l'existence d'une assemblée élue au suffrage universel direct et la non-confusion entre le Président de la République et le chef du Gouvernement.

Peut-on cependant indiquer que, sur le fond, qui sera le problème de demain, l'organisation de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement exigera que soit résolu le redoutable problème de la stabilité ministérielle jointe à l'autorité gouvernementale, car la stabilité sans l'autorité nous donnerait rapidement un gouvernement d'assemblée, écueil que justement les uns et les autres nous voulons éviter. Elle exigera aussi — c'est au moins le sentiment d'un grand nombre d'entre vous — le principe d'une loi électorale à caractère majoritaire.

En réalité, ce que le Gouvernement désire, c'est surtout régler la question des relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et non porter atteinte au pouvoir législatif lui-même, c'est permettre au régime parlementaire de se rénover en accordant au pouvoir exécutif l'autorité indispensable qui lui est nécessaire et faute de laquelle les principes républicains eux-mêmes risquent d'être emportés.

La séparation des pouvoirs ne doit pas être un vain mot, mais une réalité concrète. Le texte du Gouvernement prévoit d'ailleurs expressément et au surplus l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Enfin, le Gouvernement présentera un projet permettant d'organiser les rapports de la République avec les peuples associés. C'est ce que l'on appelle habituellement la réforme du titre VIII de la Constitution. L'avis du Conseil d'Etat est prévu pour s'assurer, s'il en était besoin, que le projet respecte bien les principes fixés par le texte soumis à votre accord.

On avait pensé qu'il eût été normal que le projet de loi constitutionnelle, avant d'être soumis au referendum, fût soumis au vote préalable du Parlement. C'eût été, à notre sens, une erreur, car si le Parlement avait été en désaccord, un referendum favorable aurait eu alors l'allure d'un plébiscite tranchant un différend entre le Gouvernement et le Parlement. A cet égard, nous ne pouvons que remercier le président du conseil, M. le général de Gaulle, des déclarations qu'il a faites devant l'Assemblée nationale au cours de la nuit dernière. Par leurs représentants au sein du

comité consultatif, les commissions parlementaires auront à donner leur avis, à formuler leurs suggestions, je ne dis pas à contrôler, mais à orienter le travail du Gouvernement.

Mes chers collègues, votre commission vous propose d'adopter conforme le texte transmis par l'Assemblée nationale et de le voter à une majorité réunissant les trois cinquièmes des suffrages exprimés. En effet, le vote intervenu cette nuit à l'Assemblée nationale, à une majorité massive dépassant les deux tiers, a une valeur indicative considérable, mais n'a point de valeur juridique aux termes de l'article 90 de la Constitution, puisque ce n'est qu'en dernière lecture, si une navette était intervenue, que cette majorité des deux tiers aurait permis à l'Assemblée nationale d'imposer sa volonté à celle, contraire, du Conseil de la République. Il faut donc, pour que ce texte devienne définitif, que nous le votions à cette majorité des trois cinquièmes pour permettre au Gouvernement de se mettre au travail.

C'est urgent à la fois pour l'unité de la nation et pour la défense de la République.

## PROJET DE LOI

### Article unique.

(Adoption du texte de l'Assemblée nationale.)

Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le Gouvernement investi le 1<sup>er</sup> juin 1958 et ce, dans les formes suivantes :

Le Gouvernement de la République établit un projet de loi constitutionnelle mettant en œuvre les principes ci-après :

1° Seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ;

2° Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le Gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions ;

3° Le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement ;

4° L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'homme à laquelle il se réfère ;

5° La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés.

Pour établir le projet, le Gouvernement recueille l'avis d'un comité consultatif où siègent notamment des membres du Parlement désignés par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République. Le nombre des membres du Comité consultatif désignés par chacune des commissions est

au moins égal au tiers du nombre des membres de ces commissions; le nombre total des membres du comité consultatif désignés par les commissions est égal aux deux tiers des membres du comité.

Le projet de loi arrêté en conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat, est soumis au referendum. La loi constitutionnelle portant revision de la Constitution est promulguée par le Président de la République dans les huit jours de son adoption.