

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1967.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur la proposition de loi constitutionnelle de M. Marcel PRÉLOT tendant à modifier l'article 23 de la Constitution,*

Par M. Marcel PRÉLOT,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'une des cinq bases de la Constitution de 1958, posées par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, est la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.

Par l'adoption de cette règle fondamentale, le régime de la V^e République est parlementaire dans son principe. Un certain nombre de dispositions orientées dans le même sens confirment celui-ci.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, *président* ; Marcel Champeix, Etienne Dailly, Marcel Prélot, *vice-présidents* ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Pierre de La Gontrie Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Pierre Prost, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant.

Voir le numéro :

Sénat : 239 (1966-1967).

L'élection du Président de la République au suffrage universel, décidée par référendum en 1962, n'a pas modifié la situation initiale. Elle a tendu seulement à faire coïncider l'étendue de la base électorale de la présidence avec l'étendue de ses attributions.

Bien qu'elles soient très souvent liées, la désignation populaire du Président n'entraîne pas nécessairement l'adoption du régime présidentiel. Deux Etats européens — Autriche et Finlande — démontrent la possibilité de la coexistence d'un Président élu par le peuple et de la responsabilité parlementaire du Ministère.

Mais s'il est parlementaire, le régime de la V^e République est très différent du régime parlementaire de la III^e et de la IV^e Républiques : ceux-ci étaient des *régimes parlementaires absolus*, selon l'expression de Carré de Malberg ; celui d'aujourd'hui est un *régime parlementaire limité*.

Parmi les dispositions destinées à atténuer l'hégémonie parlementaire, la règle de l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire est qualifiée d'« essentielle » par ses auteurs. Ne pas permettre le cumul, c'est, en effet, simultanément diminuer la part du Parlement dans le recrutement du Gouvernement et réduire l'influence du Parlement sur le comportement des Ministres.

I. — La tradition et la doctrine constitutionnelles.

L'importance de la règle nouvelle de l'incompatibilité ressort clairement de son opposition avec l'histoire et l'exercice du régime parlementaire.

Celui-ci est né empiriquement en Angleterre *Mater Parliamentorum*. Le passage du régime personnel au Gouvernement parlementaire se situe après la révolution de 1688. Il s'est effectué par étapes dès qu'il apparut aux politiques britanniques que le moyen le plus simple de réaliser l'accord de la Couronne et du Parlement était de prendre la majorité des membres du Cabinet dans la majorité du Parlement. La pratique ne devait d'ailleurs ne devenir institution que lentement à travers tout le xviii^e siècle. Mais sa rigueur n'en était finalement que plus grande puisqu'il y avait impossibilité de choisir un ministre hors du Parlement, l'accès de chacune des Chambres n'étant accessible qu'à ses propres membres.

En France, la Révolution prononça, malgré Mirabeau en 1790, malgré Carnot en l'an III, l'incompatibilité, et écarta avec elle le

régime parlementaire. Elle revint à l'une et à l'autre avec la Charte et avec l'Acte additionnel de 1814 inspiré par Benjamin Constant.

Mais ce qui était en Angleterre une obligation, demeura en France une faculté. Toutefois, la pratique se rapprocha beaucoup du principe anglais. « Tout Gouvernement, dit de Serre en 1821, serait évidemment trop faible qui devrait diriger les affaires publiques avec le concours des Chambres, s'il n'avait pas une partie de ses membres et même de ses principaux membres dans les Chambres ».

Cet aphorisme deviendra une règle du droit public français. Il ne connaîtra d'éclipse que pendant l'Empire intégral — dit aussi « autoritaire » — où les membres du Corps législatif ne pouvaient être ministres. La comptabilité fut rétablie en 1869 par le Sénatus-consulte du 8 septembre.

Cette tradition de plus d'un siècle et demi se développa simultanément dans le droit comparé des démocraties parlementaires. La seule exception est celle de la Hollande, mais sa constitution écrite est demeurée celle d'une monarchie limitée et la règle de l'incompatibilité admet une importante restriction temporaire.

La détention simultanée d'un portefeuille et d'un mandat parlementaire a, de même, reçu l'approbation des juristes et des politologues. Elle apparaît aujourd'hui si ferme et si unanime que les plus récents théoriciens du régime parlementaire ont pu ainsi résumer l'opinion commune : l'incompatibilité du mandat parlementaire et des fonctions ministérielles est *contraire à la notion de régime parlementaire*.

II. — Les mobiles des constituants de 1958.

Pourquoi, alors, les constituants de 1958 ont-ils cru devoir aller à l'encontre d'une tradition et d'une doctrine si bien assises ?

La manière dont a été rédigée la Constitution de 1958, son élaboration polysynodique, la publication très partielle des travaux préparatoires ne permettent pas de le dire avec une absolue sécurité. Toutefois, trois grandes séries d'arguments semblent avoir été avancées, sinon développées :

- la première, doctrinale, tirée du principe de la séparation des pouvoirs ;
- la seconde, d'ordre technique ;
- la troisième, inspirée de l'opportunité.

1. — *L'argument de doctrine*, tiré de la séparation des pouvoirs, invoque la leçon toujours discutée de Montesquieu. Il en retient la nécessité de dégager l'exécutif du législatif. Dans le contexte français de 1958, ceux-ci sont comme amalgamés. Il faut leur rendre leur physionomie propre et par là même, donner à l'exécutif la situation indépendante découlant de la nature des choses et des exigences d'un bon gouvernement. Le moyen efficace est de faire sortir le parlementaire devenu gouvernant du Parlement qui le contrôlera.

2. — *L'argument technique* tient à l'étendue et à la nature des fonctions ministérielles. Celles-ci sont par elles-mêmes assez vastes et absorbantes pour être exclusives de toute autre activité. Le Ministre est le chef de son administration. Pour qu'il assume convenablement cette besogne très lourde, il faut qu'il soit dégagé de toute autre charge, et notamment des servitudes du mandat parlementaire. A cette raison quasi matérielle s'en joint, pour les tenants de l'incompatibilité, une autre, d'ordre intellectuel et moral : l'optique de l'action ministérielle et celle du mandat parlementaire sont différentes, sinon opposées ; l'une serait au service de l'intérêt général, l'autre des intérêts particuliers ; l'une participerait des exigences du pouvoir, l'autre tendrait à le limiter. Il faut donc mettre le Ministre à l'abri des sollicitations électorales et des influences de groupes et de partis. Le meilleur moyen d'écarter les pressions est de couper les liens du parlementaire avec le Parlement, au moins pendant le temps de sa présence au pouvoir.

3. — *L'argument d'opportunité* est sans doute, en 1958, le plus pressant. Il tient à l'état de l'opinion. Le grief capital qu'elle fait au parlementarisme absolu (que beaucoup appellent inexactement gouvernement d'assemblée) est celui de l'instabilité ministérielle. Les crises continuelles ne permettent de conduire à bien aucune politique. Elles déconsidèrent et dévalorisent l'autorité gouvernementale. L'incompatibilité apparaît comme le remède radical — *sanatio in radice* — puisqu'elle enlève tout intérêt aux manœuvres des éventuels ministrables. Le renversement d'un cabinet cesse d'être une opération avantageuse parce qu'elle ne permet pas de poursuivre une carrière parlementaire, sinon définitivement, au moins pour un temps qui peut être assez long. D'autre part, se trouve sensiblement diminué par la concurrence des non-parlementaires le nombre des places à pourvoir.

Les arguments qui viennent d'être résumés — et auxquels d'autres encore pourraient être ajoutés — ont une valeur certaine. On peut les contester, et ils le furent effectivement au Comité Consultatif Constitutionnel, mais du moment où ils emportaient la conviction et la décision des constituants, ceux-ci auraient dû en accepter les conséquences logiques. Celles-ci n'aboutissant à rien moins qu'à la totale distinction du personnel gouvernemental et du personnel légiférant telle que cette dichotomie existe, plus ou moins nettement, dans le régime présidentiel.

Les rédacteurs du système ne sont pas allés jusque-là. Ils se heurtaient en effet à trois principaux obstacles :

- le premier, celui de la responsabilité parlementaire inscrite dans la loi constitutionnelle ;
- le second, celui de l'inexistence, en 1958, d'un personnel de gouvernants se situant totalement hors du Parlement ;
- le troisième, celui de l'impréparation de l'opinion et de la résistance des traditions et des structures politiques françaises à une innovation aussi radicale.

On peut aussi croire que plusieurs parmi les constituants se défiaient, pour d'autres raisons, d'une transposition française du régime américain.

III. — La transaction constitutionnelle.

Reculant ainsi devant les conséquences de leurs prémices idéologiques, les constituants de 1958 ont établi un système hybride qui porte, en outre, les marques de l'incertitude et de l'improvisation.

A. — *L'incompatibilité incomplète.*

D'abord, l'article 23 n'établit pas une incompatibilité générale de droit commun mais seulement avec :

- 1° Les fonctions de représentation professionnelle à caractère national ;
- 2° Tout emploi public ;
- 3° Toute activité professionnelle.

Par contre, il n'y a aucune incompatibilité avec les mandats de conseiller municipal, de maire, de membre et même de président d'une C. O. D. E. R. ou d'un conseil général.

Il est évident que ces dispositions vont directement à l'encontre de l'idée du Ministre chef de l'administration lui vouant toutes ses heures, sans oreilles et sans voix pour les intérêts réputés particuliers. D'autant plus qu'en fait, comme on le dira plus loin, l'attrance du mandat local pour le Ministre rencontrera le désir d'une collectivité locale de mettre à sa tête une personnalité influente.

B. — *L'incompatibilité passagère.*

L'importance de la compatibilité des mandats locaux et de l'implantation politique qui en résultait s'est trouvée confirmée par le caractère passager de l'exil parlementaire du Ministre. Détenteur de mandats locaux, le Ministre est souvent un député en expectative. S'il l'a déjà été, il a espoir de le redevenir. Or, loin de décourager cette ambition, les constituants ont tout fait pour la renforcer. Alors qu'ils coupaient les ponts derrière le parlementaire devenu Ministre, ils les rétablissaient largement devant le Ministre soucieux de redevenir député.

Sa place se trouve tenue par un séquestre qui empêche un autre homme politique d'occuper le siège. Le suppléant ne peut être pour celui qu'il remplace provisoirement un concurrent, puisqu'une candidature contre lui lui est interdite.

L'idée donc d'une option définitive et irréversible entre le Parlement et le Gouvernement, qui semblait sous-jacente aux projets des constituants, se trouve directement infirmée par les dispositions du droit positif.

Elle l'est plus encore dans la pratique qui s'est instaurée depuis 1958.

IV. — **Les équivoques personnelles.**

Loin de dégager le député des préoccupations électorales et du souci des intérêts locaux, l'incompatibilité, incomplète et précaire, a davantage assujéti le Ministre à ceux-ci. Par ailleurs, elle a amené les Ministres non parlementaires à solliciter eux-mêmes ces mandats locaux qui sont un début d'implantation.

En ce qui concerne le député (ou le sénateur), à une ou deux exceptions près, aucun ne s'est désintéressé de sa circonscription d'origine. Nous usons ici, évidemment, d'un euphémisme car nous

entendons ne tomber ni dans les personnalités ni dans les anecdotes. Au surplus, nous ne faisons quant à nous nul grief au Ministre qui s'occupe de « sa » circonscription, car son comportement n'a rien que de logique et de normal. C'est lui qui est « l'élu » et il le demeure. L'un d'entre eux a assez justement qualifié sa situation en disant qu'il était « le député moral » de la circonscription.

Et ici il y aurait lieu de faire le bilan du système des suppléants. C'est un procès que nous n'instruirons pas, le dossier vous en a été présenté par M. Robert Bruyneel et, dans sa grande majorité, la Commission l'a suivi dans sa conclusion qui est la suppression des suppléants.

Nous pensons, quant à nous, que celle-ci ne doit pas procéder d'une mesure particulière atteignant, à tort ou à raison, ceux qui remplissent ces ingrates fonctions, mais d'une disposition constitutionnelle générale, impersonnelle et objective.

En même temps qu'une poussée psychologique incitait les parlementaires à persévérer dans leur condition, une poussée sociologique entraînait les Ministres non parlementaires à le devenir. Outre le goût qu'un premier contact avec les affaires publiques leur avait donné de prolonger sur le plan parlementaire leur activité ministérielle, ceux qui ne l'étaient point ont répondu aux sollicitations locales des notables, des militants et des électeurs pour lesquels demeure lettre morte la théorie du dédoublement fonctionnel implicitement professé par les constituants de 1958. Jamais, en tous cas, l'opinion ne s'y est méprise qui a dès le début recherché un Ministre pour le mettre à la tête du bourg, de la ville, du canton ou du département. Avec la Sagesse des Nations, l'opinion a toujours pensé que

l'amitié d'un grand homme est un bienfait des dieux.

V. — Le labyrinthe gouvernemental.

Si l'intention des constituants était d'instaurer la dualité d'un personnel gouvernemental et d'un personnel parlementaire ayant leurs caractéristiques propres, on doit reconnaître, comme nous croyons l'avoir démontré, que ce projet a été fort mal servi par les dispositions d'application et qu'il est aujourd'hui complètement méconnu par la coutume qui s'est progressivement établie à la base au cours de la première décennie constitutionnelle.

Cette progressive osmose du personnel gouvernemental et du personnel élu a-t-elle, du moins au sommet, rencontré la désapprobation gouvernementale ?

Nous ne nous arrêterons pas, comme nous l'avons déjà dit, aux cas personnels ; nous ne retiendrons pas davantage les situations indécises des premières années ; par contre, nous devons insister sur les événements décisifs de 1967.

Lors de la consultation électorale des 12 et 19 mars, tous les Ministres ont été invités à se soumettre à l'élection ; deux seulement ne se sont pas présentés. On se trouvait ainsi rentrer pleinement dans la vérité du parlementarisme démocratique.

Malheureusement, les dispositions concernant l'incompatibilité n'allaient pas permettre d'y demeurer et, à l'inverse, engager le Gouvernement dans un véritable labyrinthe constitutionnel. Alors que, sans l'incompatibilité tout eut été simple et clair, le Premier Ministre, élu lui-même, se présentant avec son Ministère réformé et très largement composé d'élus ou de réélus, les dispositions de l'article 23 ont obligé le Gouvernement à une série de démarches et de contremarches analogues à celles qui, en d'autres temps, avaient été qualifiées d' « astuces subalternes » :

Première phase. — Les Ministres élus démissionnent le 1^{er} avril, alors qu'ils ont eu la confirmation du corps électoral. Simultanément, restent Ministres les titulaires de portefeuilles non candidats ou non élus ; seul le Premier Ministre est un élu parlementaire.

Deuxième phase. — Les Ministres parlementaires apparaissent au Palais-Bourbon pour désigner le président de l'Assemblée, le 3 avril 1967, et pour assurer dans les commissions une répartition favorable à leur groupe.

Troisième phase. — Les Ministres parlementaires, qui avaient cessé d'être Ministres, le redeviennent pour la plupart, les 6 et 7 avril 1967.

Quatrième phase. — Ils sont, au bout d'un mois, remplacés par leurs suppléants, les 6 et 7 mai 1967.

C'est à tort que l'on estimerait qu'il n'y a là que détails de procédure. Leur accumulation a entraîné le mauvais départ de la législature, le retard initial de ses travaux, l'impossibilité pour le

Gouvernement d'engager tout débat important avant que la proclamation des suppléants ne lui ait fait retrouver une majorité. Il en est résulté, dans le pays, un incontestable malaise politique, particulièrement ressenti par les élus de la majorité.

On doit penser que les dédales dans lesquels le principe d'incompatibilité a entraîné le régime pourraient lui être beaucoup plus nocifs encore le jour où une consultation populaire serait plus indécise et surtout lorsque manquera au sommet de l'Etat la présence personnelle qui pallie aujourd'hui les incohérences constitutionnelles.

Conclusions.

Dans la discussion générale instaurée au sein du Comité constitutionnel, le président Paul Reynaud — dont l'échec retentissant d'une prophétie malheureuse a fait oublier qu'il fut très souvent un politique clairvoyant — déclarait le 31 juillet 1958 qu'inspirée par l'opportunité, la règle nouvelle de l'incompatibilité serait sans doute une des premières dispositions à être abrogée. Il jugeait que cette proposition serait bien accueillie à l'Assemblée Nationale dont elle émanerait.

Sans doute était-il préférable — et la quasi-unanimité de votre Commission l'a pensé — que l'initiative vienne du Sénat, beaucoup moins engagé personnellement dans le débat et disposant, en la matière, des clartés propres d'une longue expérience législative et gouvernementale.

*
* *

C'est dans ces conditions que votre Commission vous propose d'adopter, en le modifiant comme suit, le texte de la proposition de loi constitutionnelle qui vous est soumis.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique.

L'article 23 de la Constitution est ainsi modifié :

« *Art. 23.* — Les fonctions de membre du Gouvernement sont compatibles avec le mandat de député ou de sénateur.

« Elles sont, par contre, incompatibles avec tout emploi public, toute activité professionnelle ou toute fonction de représentation professionnelle à caractère national. »