

Azione Cattolica Italiana

PRESIDENZA NAZIONALE

1

Roma, 30 novembre 1996

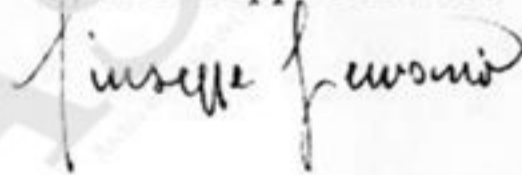
L'Azione Cattolica Italiana, insieme all'Istituto per lo studio dei problemi sociali e politici "Vittorio Bachelet" e all'Istituto per la storia della Azione Cattolica e del movimento cattolico in Italia "Paolo VI", ha deciso di dar vita ad un Osservatorio sulle riforme costituzionali.

E' questa una materia di grande attualità e di grande rilevanza che non può non richiamare l'attenzione di quanti sono impegnati per il bene comune e per lo sviluppo del Paese: su questi temi l'Osservatorio intende promuovere attenzione e dare un contributo che nasca dalla tradizione culturale e dalla esperienza ecclesiale e civile propria della nostra Associazione.

Ritengo di fare cosa gradita inviando il Progetto di lavoro e il Programma delle attività, aperti ad ulteriori integrazioni e contributi, sui quali potrà essere certamente utile aprire un dialogo tra le istituzioni e le varie espressioni culturali della società civile.

Con viva cordialità

(avv. Giuseppe Gervasio)



Ill.mo Senatore

Francesco DE MARTINO

Camera dei Deputati

GRUPPO PARLAMENTARE
SINISTRA DEMOCRATICA - L'ULIVO

Il Presidente

Senato della Repubblica

GRUPPO PARLAMENTARE
SINISTRA DEMOCRATICA - L'ULIVO

Il Presidente

Roma, 17 luglio 1997

Ai deputati e ai senatori del Gruppo
Sinistra Democratica - L'Ulivo
S E D E

Cari colleghi,

a integrazione della lettera del 16 luglio relativa agli incontri e alle riunioni per la definizione delle proposte emendative al testo della Commissione bicamerale sulle riforme costituzionali, vi comunichiamo che le Presidenze dei Gruppi hanno formalizzato la costituzione dei gruppi di lavoro (con l'attribuzione di precise responsabilità) che risultano così articolati:

- | | | |
|----|---|---|
| a) | Forma Stato, forma Governo, Parlamento | responsabili
on. Mussi, sen. Salvi,
on. Soda e sen. Villone |
| b) | Pubblica Amministrazione | sen. D' Alessandro Prisco |
| c) | Fonti normative e governo in parlamento | sen. Passigli |
| d) | Bilancio dello Stato e federalismo | sen. Guerzoni, on. Salvati |
| e) | Europa | on. Crucianelli, sen. Senese |
| f) | Principio di sussidiarietà (art. 56) | on. Mancina, sen. Russo |
| g) | Giustizia, magistratura e CSM | on. Folena |
| h) | Corte Costituzionale e altre garanzie | sen. Pellegrino |

Sono stati nominati coordinatori generali per la raccolta e la distribuzione degli emendamenti ai gruppi di lavoro il sen. Morando e l'on. Soda.

Inoltre si è deciso di tenere separate le Assemblee dei Gruppi, sempre lunedì 28 luglio, alle ore 16.30.

Martedì 29 luglio, alle ore 9.30, sono riconvocati i Direttivi dei due Gruppi presso la sede del gruppo della Camera.

Cordialmente

Fabio Mussi

Cesare Salvi

GRUPPO PARLAMENTARE
SINISTRA DEMOCRATICA - L'ULIVO

Il Presidente

Roma, 15 luglio 1997

Ai senatori e deputati dei Gruppi
Sinistra Democratica-L'Ulivo

Loro Sedi

Cari colleghi,

pensando di fare cosa gradita, Vi invio la relazione che ho
svolto sulle riforme costituzionali in apertura dei lavori della
Direzione del PDS l'8 luglio scorso.

Cordialmente

Cesare Salvi



Roma, 11 luglio 1997

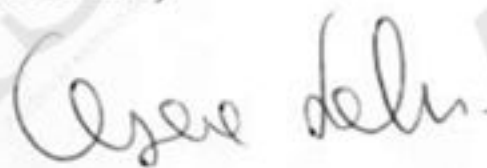
Sen. Prof.
Francesco De Martino

Caro De Martino,

Ti ringrazio per la lettera che mi hai inviato. A parte la libertà di voto -che è fuori discussione, tanto più nel Tuo caso- saremo ben lieti di tener conto dei Tuoi suggerimenti e delle Tue proposte. Anch'io penso che la base di partenza consenta un buon equilibrio dei poteri; anche il ruolo del Parlamento credo sia valorizzato, ma possa esserlo anche in misura maggiore. In ogni caso, la funzione critica è sempre essenziale, tanto più nel momento in cui dai media emergono per lo più spinte nella direzione opposta a quella da Te indicata.

Grazie della collaborazione e molti cordiali saluti


(Cesare Salvi)



SENATO DELLA REPUBBLICA

GRUPPO PARLAMENTARE
SINISTRA DEMOCRATICA - L'ULIVO

Il Presidente

11 5
Roma, 4 aprile 1997

Prot.p. 296/97/NC/mf

Caro De Martino,

ho ricevuto con molto piacere la Tua gradita del 24 marzo. Ti ringrazio per la segnalazione dell'articolo di Delors che reca un notevole contributo al dibattito sulle riforme istituzionali sulle quali lavora la Bicamerale.

Tu conosci la nostra posizione sul cosiddetto semipresidenzialismo alla francese e le alternative sul premeriato che indichiamo. Mi chiedi di tenere conto delle riflessioni di Delors. Certo che lo farò, considerato anche che rafforzano mie personali convinzioni.

Con stima e cordialità

(Cesare Salvi)



PS: Mi congratulo vivamente per questa Tua costante e lucida presenza nel nostro dibattito politico-istituzionale.

Senatore
Francesco DE MARTINO
Senato della Repubblica

10
Napoli, 24.3.97

Caro Salvi,

alle critiche che sono state espresse, come
leggo nei resoconti del Comitato per la
forma di governo, alla tesi secipresiden-
zialista francese, aggiungo quel de dice
Kobos, un protagonista vero della
politica. Una paginetta sulla sostanza
reale di quel sistema! E' forse chiedere
troppo pregarvi di averle presenti?

Molti cordiali saluti

tuo Francesco De Martino

dologia piú corretta da applicare alla sua analisi. In queste pagine conclusive richiameremo in modo sintetico le ampie conclusioni prodotte al termine di ogni capitolo. L'intento non è puramente ricapitolativo. Cercheremo infatti di concentrare l'attenzione sul rapporto tra i vari aspetti del regime nel tentativo di delineare un suo ritratto completo ed un modello dinamico del suo mutamento e consolidamento.

Le interpretazioni del regime gollista e della sua natura hanno in genere battuto la via classica del tentativo del suo inserimento in schemi tipologici costituzionali o in schemi di fasi di sviluppo politico, producendo, in entrambi i casi, risultati non molto soddisfacenti. Per l'ambiguità dei tratti con cui il regime si presenta, le uniche affermazioni sicure al suo riguardo sono che esso:

1. anche nella fase critica dell'instaurazione non varca la soglia che distingue i sistemi liberal-democratici da quelli autoritari e totalitari;

2. non presenta caratteri costituzionali « puri » e, pertanto, la sua classificazione in termini di forma di governo presenta notevoli difficoltà.

La capacità del gollismo di sfuggire a classificazioni nette è testimoniata dalla fantasiosa messe di *catch-words* conosciuti per identificarne la natura. Si è parlato di « parlamentarismo dualista », « regime semi-presidenziale », « repubblica consolare » (Duverger); « regime presidenziale maggioritario » (Vedel); « monarchia elettiva » (M. Aron); « principato » (Avril); « regime bonapartista », ecc., ecc. Nella prospettiva dello sviluppo storico francese, si è visto il gollismo come un momento del continuo alternarsi in Francia di regimi rappresentativi e regimi personalistici ed autoritari¹; come il riemergere della tradizione politica

¹ R. Aron, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965, trad. it. *Teoria dei regimi politici*, Milano, Comunità, 1973; S. Hoffmann, *The Hero as History*, in « World Politics », XIII (1960), pp. 140-155; *Heroic Leadership in Modern France*, in L. Edinger (a cura di), *Political Leadership in Industrialized Societies*, New York, Wiley & S., 1967; *The Will to Grandeur. De Gaulle as a Political Artist*, in « Daedalus », estate 1968.

bonapartista²; come la razionalizzazione della sovrastruttura politica alle esigenze del « capitalismo monopolistico di stato »³ o alle necessità del *decision-making* nella società post-industriale⁴.

In questo lavoro abbiamo scelto una strada diversa, concentrando l'attenzione sui meccanismi interni del sistema politico francese durante il gollismo secondo uno schema che, partendo dal problema centrale della formazione e del mantenimento del consenso, passa alla riforma istituzionale ed ai suoi effetti visti come interazione tra disegno costituzionale e realtà politica sottostante. La figura 1 riassume in forma schematizzata e sistematica i legami tra i mutamenti avvenuti nei vari sottosistemi del sistema politico complessivo, discussi approfonditamente nei capitoli precedenti. Nella prima colonna sono elencati i principali *aspetti strutturali* del sistema politico francese; caratteri profondi della vita politica di questo paese, eredità del suo sviluppo storico e già tipici dei regimi politici precedenti. Essi, dunque, vanno considerati come « dati » presenti al momento dell'instaurazione del nuovo regime e indipendenti da esso. Nella seconda colonna sono riportate le *variabili intervenienti* legate all'emergere di De Gaulle come leader eroico nella situazione di crisi ed alla riforma costituzionale da lui iniziata e legittimata. Nella terza colonna sono riportate le *implicazioni politiche dirette* delle variabili intervenienti — così come esse erano percepite nell'originale disegno di revisione costituzionale — e le *conseguenze politiche reali* del mutamento di regime come risultarono dall'intersecarsi della riforma con le variabili politiche strutturali caratterizzanti il sistema politico. Tali conseguenze politiche possono anche essere considerate come *esiti* della riforma e quindi come dati di partenza

² R. Rémond, *La droite en France de la première restauration à la V^e République*, Paris, Montaigne, 1968, trad. it. *La destra in Francia*, Milano, Mursia, 1970.

³ H. Claude, *Gaullisme et grand capital*, Paris, Editions Sociales, 1961.

⁴ M. Duverger, *Lo sviluppo della democrazia in Francia*, in AA. VV., *La democrazia nella società che cambia*, Milano, Jaca Book, 1967; *Janus. Les deux faces de l'occident*, Paris, Fayard, 1972, trad. it. *Giano. Le due facce dell'occidente*, Milano, Comunità, 1973.

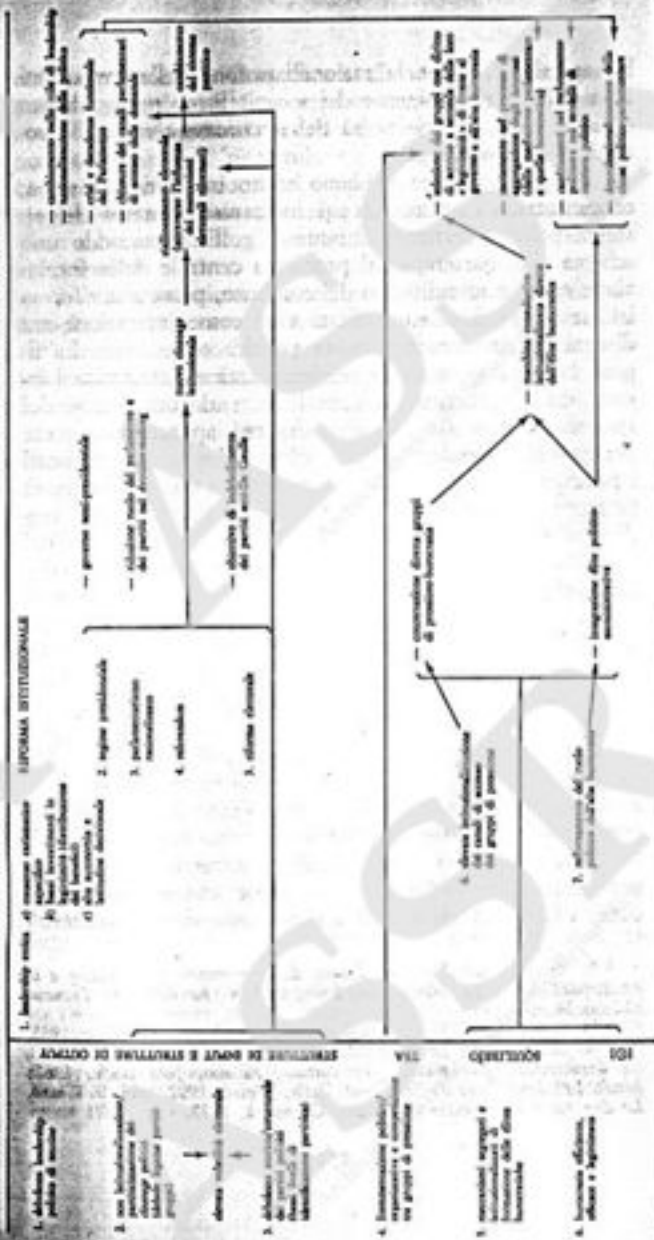


Fig. 1. Schema dinamico del mutamento del regime

rispetto ai quali valutare gli sviluppi della fase post-golliana negli anni 1970.

Uno schema così strutturato presenta dei vantaggi notevoli rispetto agli intenti specifici citati all'inizio di queste conclusioni. Da una parte illustra quali sono stati i principali meccanismi di mutamento interni al regime ed i loro rapporti causali, dall'altra permette di cogliere il rapporto tra riforma istituzionale e funzionamento del sistema politico.

Un primo problema di rilievo per l'analisi del mutamento introdotto dal gollismo è quello della misura in cui tale mutamento coinvolge i caratteri di fondo del sistema politico, rafforzandoli o indebolendoli. A questo riguardo, la conclusione più importante è che il fondamentale squilibrio tra strutture di *input* e strutture di *output*, caratteristica storica dello sviluppo della politica democratica di massa in Francia, non viene affatto attenuato con il nuovo regime, ma, al contrario, esso contribuisce drammaticamente alla sua accentuazione. Solo uno dei caratteri di fondo risulta nettamente modificato: la natura e lo stile della leadership politica. Questo non deve sorprendere perché la leadership eroico-carismatica è il tratto fondamentale dell'instaurazione del nuovo regime, il *primum mobile*, se così si può dire, dell'intera ristrutturazione politico-istituzionale⁵. Le implicazioni di questo tipo di leadership sono la formazione di un vasto consenso politico a carattere *aspecifico* e la conseguente bassa necessità di investimenti in legittimità politica, investimenti che caratterizzano altri regimi dove l'autorità ed il consenso

⁵ In realtà non tutti gli autori sono d'accordo nel definire «carismatica» la leadership di De Gaulle. Charlot, in particolare, ha sostenuto che non è necessario ricorrere alla categoria del carisma per interpretare il consenso goduto dal generale, ma basta riferirsi alla sua *performance* politica ed alle debolezze del regime precedente e dell'opposizione. Vedi J. Charlot, *Le phénomène gaulliste*, Paris, Fayard, 1970, p. 44. Da parte nostra, solo raramente si è approfondita l'analisi dei sondaggi riguardanti il livello e la natura della popolarità di De Gaulle che dimostrano convincentemente la tesi carismatica. Rimandiamo per un approfondimento alla recente ottima ricerca di K. Tuchthändler, *De Gaulle und das Charisma. Elemente charismatischer Führung im Gaullismus der V. Republik*, Monaco, tuduv-Verlagsgesellschaft, 1977.

Roma, 16 luglio 1997

Ai senatori e ai deputati dei
Gruppi Sinistra Democratica-L'Ulivo

LORO SEDI

Cari colleghi,

sulla base di quanto deciso nell'Assemblea congiunta dei Gruppi dell'8 luglio, abbiamo concordato il calendario degli incontri e delle riunioni per definire le proposte emendative al testo della Commissione bicamerale.

Giovedì 17 luglio, alle ore 14.00, presso il Gruppo della Camera, si terrà la riunione delle Presidenze dei Gruppi, allargate ai membri della Commissione bicamerale.

Nei giorni successivi, si riuniranno i gruppi di lavoro sulle singole materie e ne verrà data, ai colleghi deputati e senatori, tempestiva comunicazione.

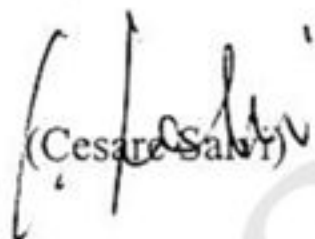
Si terranno inoltre incontri con gli altri Gruppi parlamentari e con gli amministratori regionali, provinciali e comunali.

Venerdì 25 luglio, alle ore 9.30, presso il Gruppo del Senato, si terrà la riunione dei Comitati Direttivi dei Gruppi Senato e Camera, allargati ai membri della Commissione bicamerale.

Infine, Lunedì 28 luglio, alle ore 16.30, presso l'Auletta di Montecitorio, è convocata l'Assemblea congiunta dei Gruppi di Senato e Camera. La riunione potrà proseguire in serata e, se necessario, anche Martedì 29 luglio.

I colleghi che intendano avanzare proposte di modifica al testo della Commissione bicamerale sono pregati di segnalarlo al più presto e di presentare gli emendamenti alle rispettive Presidenze di Gruppo, in tempi utili.

Cordialmente


(Cesare Sani)


(Fabio Mussi)

ll

Leo Tolstoj

con i più cordiali saluti

Italia Oggi

I francesi tentano di imporre a Bruxelles la loro cultura del monopolio

Nuova regolamentazione comunitaria dei servizi pubblici

DI LEO SOLARI
membro del Comitato
economico e sociale
dell'Unione europea

Sul terreno dei servizi pubblici si gioca una delle partite più importanti della presente fase della costruzione europea. L'azienda Europa ha bisogno di accrescere robustamente e rapidamente il proprio capitale di infrastrutture per cercare di sostenere la propria capacità competitiva in un mercato mondiale destinato a registrare un'accentuazione di fattori che giocano a suo sfavore. L'Europa dei cittadini necessita di servizi pubblici più efficienti e meno costosi. Il mercato interno europeo ha bisogno di superare sollecitamente ostacoli che al suo completamento possono derivare da regimi nazionali dei servizi pubblici.

È sul tappeto il problema degli indirizzi comunitari in tema di disciplina dei servizi di interesse economico generale.

Sembra esserci un ampio consenso, in linea di massima, circa l'opportunità di superare l'approccio pragmatico al quale la Commissione si è attenuta finora nella regolamentazione di alcuni settori del servizio pubblico e di pervenire a una precisazione di principi base di un ordinamento comunitario in tema di servizi pubblici. A questa esigenza si ispira la proposta, considerata con favore anche da esponenti della Commissione, di pervenire alla definizione di una «Carta europea dei servizi pubblici», per la cui preparazione, in effetti, sono stati già realizzati approfonditi studi.

Viene chiesto altresì di introdurre nel trattato una nuova norma in sostituzione di quanto l'art. 90 attualmente dispone in merito alle imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale. Questa richiesta appare meno sostenibile. Nella formulazione dell'art. 90 è già inequivocabilmente presente, infatti, il principio di una mediazione tra ragioni della concorrenza e la missione dei servizi pubblici. L'enfasi posta su istanze di modificazione del trattato si giustificerebbe solo nella misura di maggiori limitazioni da apportare alla logica della concorrenza.

In effetti, nell'azione volta a promuovere una puntualizzazione dei criteri guida della regolamentazione della materia si inseriscono tendenze a ottenere rettifiche della politica comunitaria che vanno al di là dell'esigenza di un giusto equilibrio tra ragioni della concorrenza e missione dei servizi pubblici.

Nel propugnare l'esigenza di un riequilibrio tra ragioni della concorrenza e missione del servizio pubblico i francesi amano indicare come modello quello che essi definiscono il «service public à la française». Con tutto il rispetto che può meritare l'esperienza, in questo campo, di un paese che ha la fortuna di avere una casta di grands commis di alto livello e un apparato pubblico abbastanza efficiente si stenta a vedere come la concezione francese del servizio

pubblico presenti effettivamente peculiarità e connotazioni tali da poter costituire un paradigma per la disciplina comunitaria dei servizi pubblici. Fulcro di questa concezione (dichiarava qualche tempo fa un importante esponente dell'amministrazione pubblica francese, il signor Patrick Devedjian, presidente del Consiglio superiore del settore pubblico) è la convinzione dell'indispensabilità del monopolio nazionale e, corrispondentemente, di una gestione dei servizi di interesse economico generale affidata all'impresa pubblica.

Questa «cultura del monopolio», peculiare, come Devedjian stesso osservava (invero senza nessun intento critico), dell'ideologia della burocrazia francese, poteva avere una legittimazione nel passato, in un contesto molto diverso da quello presente. Resa tendenzialmente obsoleta da innovazioni tecnologiche e dall'affermarsi di nuovi bisogni e incompatibile con il completamento dell'integrazione economica europea non appare più giustificabile in termini di interessi generali.

Una correzione della politica comunitaria di apertura alla concorrenza si renderebbe necessaria, si sostiene, per tutelare uno degli aspetti fondamentali del cosiddetto modello europeo: il ruolo peculiare che i servizi pubblici avrebbero nel perseguimento di finalità di coesione sociale.

In verità il modello europeo (di cui, penso, sarebbe più corretto parlare de iure condendo che non de iure condito, tenuto conto di quanto di esso deve essere emendato, almeno in buona parte dei paesi membri, da assetti irrazionali) non ha nulla da guadagnare da limitazioni e ritardi nella liberalizzazione dei servizi pubblici e da colpi di coda del protezionismo nazionale.

Come recentemente sottolineava Yves Thibault de Silguy, commissario europeo per il credito e gli investimenti, replicando in un suo recente intervento ai fautori di una modificazione degli indirizzi della Commissione in tema di regolamentazione dei servizi di rete, gli obiettivi di coesione sociale non possono essere confusi con interessi corporativi o nazionalistici di settori che si sentono minacciati dal cambiamento. Tra quegli obiettivi non può non figurare la miglior tutela possibile dei diritti e degli interessi degli utenti e dei contribuenti.

E questi interessi, logicamente in conflitto con privilegi corporativi, si collocano dalla parte di politiche volte a perseguire sviluppi della concorrenza (naturalmente nel quadro di un puntuale contesto regolamentare e di effettivi controlli pubblici) indispensabili per accrescere sostanzialmente le possibilità per i cittadini di disporre di servizi di qualità a condizioni più convenienti. (riproduzione riservata)

RAGIONAMENTI SUI FATTI E LE IMMAGINI DELLA STORIA

Mensile di storia illustrata - Nuova serie
Anno VI - N° 53 - settembre/ottobre 1996

RAGIONI DI UNA NUOVA SINISTRA

di Leo Solari

Sono caduti i miti, non le ragioni della sinistra. Queste ultime sono oggi *virtualmente* non meno valide di prima.

La lotta per realizzare più alti livelli di equità sociali, è oggi come ieri, connotazione essenziale, irrinunciabile della sinistra. Non si può prescindere però da un rovesciamento di concezioni e da una sorta di rivoluzione copernicana negli indirizzi e nei comportamenti.

E in primo luogo si impone l'esigenza - su ciò nell'ambito della sinistra vi è «formalmente», in linea di principio, una prevalenza di consensi - che al culto statalista che la socialdemocrazia ha condiviso con la dottrina comunista e alle prassi corporativiste che hanno rappresentato un aspetto costante dei partiti di ispirazione socialista subentri *effettivamente* una nuova visuale di lotta in cui siano in prima linea quelle istanze di intelligente liberismo che sono espressione essenziale della rivoluzione liberale che il Paese ancora attende. Una visuale ispirata alla piena consapevolezza della precedenza da attribuire oggi sia all'emancipazione del Paese dalla selva di situazioni parassitarie, regimi corporativi, taglieggiamenti, abusi in cui è immersa la società italiana, sia ad interventi risolutivi che possano raddrizzare un'amministrazione pubblica scandalosamente inefficiente e sostanzialmente prevaricatrice, sia ad un sollecito, drastico ridimensionamento di un pletorico settore delle imprese pubbliche la cui conservazione trova la sua essenziale ragione negli interessi dei feudatari, in prevalenza di matrice cattolica, che ne presidiano i vertici.

Un arretramento della solidarietà sociale è certamente inammissibile: per ogni formazione politica sensata e a maggior ragione per una sinistra. Ma per far fronte all'impegno crescente che in ogni caso essa richiederà occorre riuscire a bonificare tutta una società corporativa che sequestra e distrugge ricchezza e a liberare la solidarietà sociale dagli scempi contrabbandati sotto le sue ragioni.

E ciò chiama in causa la necessità di una autentica rigenerazione liberale-liberista, che dovrebbe pertanto considerarsi istanza prioritaria di una sinistra rinnovata.

Naturalmente si dovrebbe essere disposti ad affrontare rischi di perdita di consensi e serie difficoltà nei rapporti con compagni di cordata.

Alla prospettiva che una generosa battaglia per una vera rigenerazione civile del Paese valga ad acquisire anche, quanto meno a medio termine, favorevoli risultati elettorali si accompagna indubbiamente l'alea di un probabile costo politico immediato, rappresentato sopra tutto dall'entità dei dissensi che incontreranno azioni volte a ridurre sostanzialmente il tasso di corporativismo della società italiana e a prosciugare le esistenti vaste paludi del parassitismo.

Non appare quindi verosimile che possa compiere questa scommessa sul futuro una forza politica protesa alla conservazione di un equilibrio politico ad essa presentemente favorevole.

E' ipotizzabile però - e da sperare - che nell'ambito della sinistra possa distinguersi ed *affermarsi* una componente che, non condizionata da preoccupazioni per rischi di indebolimento delle posizioni conquistate, *voglia* e sappia rendersi puntualmente interprete di un progetto di radicale rinnovamento della società italiana assumendo come propria missione un'azione coerente per il dissolvimento delle feudalità corporative e delle strutture parassitarie in cui il Paese è avviluppato.

14

Le garanzie giurisdizionali e costituzionali

(Consulta nazionale per le riforme
costituzionali - 25 ottobre 1996.

Relazione del Sen. Carlo Smuraglia)

1. Il sistema delle garanzie si trova in una zona di confine perché a rigore esso può essere collegato strettamente ai problemi relativi alla forma dello Stato, al ruolo del Parlamento e alla forma di Governo; per altro verso però, se non si vuol ridurre il problema delle garanzie soltanto a quelle giurisdizionali, il problema delle garanzie costituzionali è sicuramente assai più complesso.

D'altronde, l'articolo 1, comma 4, della legge istitutiva della Bicamerale indica questi argomenti come oggetto del lavoro della Commissione:

forma di Stato,

forma di Governo,

bicameralismo,

sistema delle garanzie.

E' evidente che il tema è molto ampio e non si limita alle garanzie giurisdizionali. E' altrettanto evidente che una parte del sistema delle garanzie dipende dalle scelte che si faranno sui vari argomenti, dovendo sempre immaginarsi -come in tutti gli Stati moderni- un sistema di pesi e contrappesi. Questa è la ragione per cui già al seminario di Ripetta alcuni temi furono affrontati nella relazione dell'On. Soda, che comprende anche una parte relativa allo Statuto dell'opposizione.

Non si pone, ovviamente, nessun problema di sovrapposizione, visto che ci troviamo pur sempre in una fase di discussione preliminare.

Quello che va osservato, però, è che la riflessione sullo specifico terreno delle garanzie appare un po' più arretrata rispetto alle altre tematiche, come risulta evidente anche dal fatto che, nella congerie dei disegni di legge finora presentati alla Camera e al Senato (sono circa 200) la parte di gran lunga minore è quella riservata alle garanzie.

Certamente, questo è da porsi in relazione al fatto -già accennato- del rapporto di dipendenza rispetto alla soluzione di altre questioni; ma forse c'è anche un ritardo, del resto tradizionale (vi fu chi lo rilevò anche nell'ambito delle discussioni della Commissione Bozzi). E può anche esserci una riserva, o almeno un dubbio: se, cioè, si debba necessariamente inserire questi temi nella Costituzione, oppure bastino poche indicazioni sulle questioni più rilevanti e il resto debba essere affidato a norme regolamentari, alla prassi, a leggi ordinarie, alle scelte politiche.

Del resto, la stessa bozza Bassanini-Fisichella-Salvi-Urbani sembra più sommaria sul tema delle garanzie, anche se ne fa un elenco pressoché esaustivo, anche se poi colloca, ad esempio, la giustizia fra i temi da approfondire, con una frase che potrebbe essere significativa: "senza modifica dei principi costituzionali".

Vale la pena, tuttavia, di cercare di delineare un quadro, almeno per le parti attinenti alle garanzie che non dipendono strettamente e necessariamente dalle scelte sulla forma di Stato o di Governo, ma -se mai- si pongono in termini nuovi a seguito dell'avvento del sistema maggioritario, con prevedibili ulteriori sviluppi, quando il sistema diventerà "perfetto".

2. Cominciamo da quel complesso di garanzie che viene solitamente collocato nell'ambito della figura dello "Statuto dell'opposizione". Con una premessa, peraltro, indispensabile: che questo istituto, più o meno costituzionalizzato o garantito per legge, si fonda necessariamente ed in tutti i Paesi su alcuni presupposti: a) che la maggioranza abbia il diritto e la possibilità di governare; b) che la maggioranza non abusi dei suoi poteri e rispetti i diritti di tutti e dunque anche delle opposizioni e delle minoranze; c) che l'opposizione corrisponda alla qualificazione che ne viene data, tradizionalmente, nei Paesi anglosassoni: parlamentare, alternativa, leale. (Sottolineo quest'ultimo aggettivo, che attiene alla correttezza dei rapporti istituzionali e quindi ad un connotato imprescindibile, in un Paese democratico, senza il quale lo stesso "Statuto dell'opposizione" non avrebbe senso).

17

In questo contesto, si può procedere ad una sommaria elencazione dei principali istituti che possono entrare a far parte del citato "Statuto":

I. la previsione di maggioranze qualificate per il compimento e l'approvazione di determinati atti e per alcuni tipi di nomine o designazioni (questo vale, in particolare, per ciò che attiene agli organi costituzionali o di garanzia costituzionale, che dovrebbero essere sottratti alle semplici scelte della maggioranza);

II. l'attribuzione ad organi neutrali o di garanzia (ad esempio il Capo dello Stato, qualora il suo ruolo venga definito più a livello di garanzia che non a livello di specifici interventi o iniziative nella vita istituzionale e politica) di poteri di designazione e di nomina, o in via diretta oppure in via surrogatoria qualora non sia possibile raggiungere, in tempi ragionevoli, la predetta maggioranza qualificata;

III. l'assegnazione all'opposizione di alcune significative Presidenze (di un'Assemblea parlamentare; di alcune Commissioni parlamentari che siano davvero di controllo e di garanzia e che dovrebbero essere preventivamente definite e non lasciate ad estenuanti trattative);

IV. il rafforzamento dei poteri ispettivi, in sede parlamentare, soprattutto per ciò che attiene alle prerogative delle minoranze ed anche a quelle dei singoli parlamentari;

V. la previsione della possibilità di ricorso diretto alla Corte Costituzionale, da parte di un qualificato numero di parlamentari, per un giudizio preventivo di legittimità sulle leggi, nella fase intercorrente fra l'approvazione e la promulgazione (sistema francese);

VI. il riconoscimento di particolari poteri a favore di un numero definito di parlamentari, per la istituzione di Commissioni d'inchiesta (o nella forma della istituzione automatica, quando vi sia il quorum necessario e comunque in un numero limitato per ogni anno; oppure, nella forma corrispondente al cosiddetto *droit de tirage*, riconosciuto e praticato in Francia);

VII. la modifica dell'articolo 66 della Costituzione, per sottrarre alla Camera dei deputati il potere di verifica sui titoli di ammissione o di eleggibilità o incompatibilità dei loro componenti, ed attribuirlo ad un organo esterno e neutrale (ad esempio, la Corte Costituzionale);

VIII. la istituzione di un organismo di controllo "neutrale" ("difensore civico nazionale"?) con poteri di iniziativa e di supervisione sulla pubblica

19

amministrazione, in stretto raccordo (ma in posizione di autonomia) rispetto al Parlamento.

Naturalmente, queste indicazioni non sono esaustive; ma sono quelle che potrebbero trovare accoglienza in un sistema di garanzie a livello costituzionale, salvo ulteriori integrazioni attraverso leggi ordinarie o anche semplicemente intese politiche.

3. Sempre sul piano delle garanzie, un problema è meritevole di particolare attenzione, quello dei controlli. E' in atto una profonda revisione, della quale in parte si occupano disegni di legge attualmente all'esame del Parlamento. Ma è certo che occorre spingersi anche più in là, per definire un sistema che costituzionalizzi la separazione tra politica e amministrazione e l'accentuazione del controllo sui risultati e su intere fasi del procedimento amministrativo, in luogo dell'ormai superato (in gran parte) controllo preventivo di legittimità.

Ciò comporterebbe, anzitutto, una modifica dell'articolo 100, comma 2, della Costituzione, che non corrisponde più alla realtà ed alle esigenze; per di più, il semplice "riferimento" alle Camere ha perso, nell'esperienza, ogni significato. In luogo delle relazioni periodiche, in questo come in altri casi, è ormai tempo di prevedere procedure più complesse, fondate sul dialogo e soprattutto sul riscontro che positivamente deve essere dato a quanto viene riferito. Altrimenti, tutto si riduce a mera ritualità.

In questo quadro, si pone anche il problema della riforma della Corte dei Conti. Vi è chi ne propone, *tout court*, l'abolizione, col passaggio delle funzioni giurisdizionali alla giustizia amministrativa e con la sostituzione delle funzioni di controllo con altre forme e strumenti.

La questione è tuttora oggetto di riflessione. Bisogna prendere atto, comunque, della diffusa insoddisfazione per il sistema attuale, non solo in relazione agli organi deputati al controllo, ma anche rispetto alle modalità ed all'oggetto di quest'ultimo.

4. Collegata, in qualche modo, alla questione dei controlli, è la accennata possibilità di istituire una figura nuova, già presente in varie forme in altri Paesi, con funzioni ispettive e di controllo in stretto raccordo con il Parlamento, così come sinteticamente descritto nell'appunto "Fisichella", con riferimento a modelli noti nei Paesi anglosassoni. E' una figura ancora da precisare, non solo nella definizione, ma anche nei compiti e nella collocazione istituzionale. Alcuni parlano di "difensore civico nazionale"; altri di una Authority "alla trasparenza". Nella relazione della Commissione "Bozzi" se ne parlava come di una istituto di "chiusura del sistema delle garanzie", al quale dovevano essere attribuiti poteri di intervento attivo contro disfunzioni e abusi della Pubblica Amministrazione, di vigilanza sull'imparzialità, sul buon andamento e sulla correttezza della Pubblica Amministrazione e dei funzionari pubblici, di

collaborazione nella promozione della tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi. Qualcosa di più, insomma, di un originale strumento di controllo, soprattutto ove si accentuino le funzioni di tutela degli interessi diffusi e dunque la finalità di raccordo tra cittadini, organizzati e non, e istituzioni.

5. In una dimensione ancora più complessa, si colloca il problema di una eventuale sistemazione costituzionale delle cosiddette Autorità indipendenti, figura che si va diffondendo, ma con tipologie piuttosto variegate e con funzioni non sempre chiaramente definite, soprattutto all'interno di un complesso sistema di garanzie.

Si tratta di istituti largamente diffusi all'estero, ma non con tipologia uniforme. Procedendo per estrema sintesi, si può dire che le caratteristiche più diffuse sono le seguenti: funzioni di controllo, regolazione e sanzione; funzioni di proposta e addirittura di normazione secondaria; protezione di interessi collettivi e diffusi sottoposti alle pressioni di poteri forti; in molti casi, anche funzioni paragiurisdizionali. Si tratta, nella tipologia più comune, di organismi amministrativi, dotati di particolari poteri e di rilevante autonomia sia nei riguardi dei Governi che nei confronti dei poteri economici. L'autonomia dev'essere garantita non solo dalla formale indipendenza dagli altri poteri, ma anche da rigorosi criteri di nomina, che impediscano ogni

collegamento con le maggioranze politiche e da regole severe sull'incompatibilità e sui conflitti di interessi. Vi è chi dubita della opportunità di elevare a livello costituzionale un istituto così variegato ed ancora in fase di sperimentazione e trasformazione. Peraltro, l'esigenza di una disciplina armonica esiste; ed è molto probabile che un riconoscimento costituzionale (ovviamente di mero principio e riservando alla legge ordinaria la definizione di tutti gli aspetti organizzativi e delle funzioni) spingerebbe questi organismi verso la collocazione più corrispondente non solo all'esigenza di autonomia, ma anche alla finalità di tutela "neutrale" di interessi particolarmente esposti.

L'opzione favorevole alla costituzionalizzazione implica peraltro anche una definizione più coerente del sistema di controlli sulle Authorities, attualmente eccessivi e tali da non tener conto della necessaria distinzione fra le funzioni amministrative vere e proprie, le funzioni paragiurisdizionali e quelle di normazione secondaria. Se nei confronti del primo tipo, si possono anche mantenere i controlli ordinari, appare certo che per le altre due funzioni essi non sarebbero ammissibili e dovrebbe essere considerata attentamente l'ipotesi di un unico controllo di mera legittimità, riservato ad organi giurisdizionali del livello più elevato.

Nel contempo, imboccata la via del riconoscimento costituzionale, si dovrebbe anche procedere ad un ulteriore rafforzamento delle funzioni, comprendendovi -ad esempio- anche la facoltà di sollevare direttamente questioni di

legittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale e definendo meglio quei poteri di tipo paragiurisdizionale cui si è accennato più sopra.

5. Non può sottacersi, a questo punto, un complesso di questioni che riguardano la stessa Corte Costituzionale.

Sono in discussione le modalità di elezione, che dovrebbero essere riviste -secondo alcuni- per tenere conto del sistema maggioritario e -secondo altri- per tenere conto della spinta federalista, che dovrebbe veder rafforzato anche il ruolo delle Regioni. La proposta di attribuire un terzo dei posti al Consiglio delle Regioni sembra sostanzialmente inaccoglibile; si potrebbe, se mai, ipotizzare che il Capo dello Stato, nella designazione dei componenti di sua competenza, fosse tenuto a considerare anche le indicazioni delle Regioni.

Ma i problemi più rilevanti riguardano la stessa possibilità di accesso alla Corte Costituzionale, oggi mediata attraverso il filtro di una valutazione giurisdizionale. Quest'ultimo dovrebbe certo essere mantenuto, in via ordinaria. Ma dovrebbero essere previste altre possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale: a favore di Comuni, a tutela della loro autonomia; a favore di minoranze parlamentari, come si è già accennato, per un giudizio preventivo di legittimità sulle leggi approvate; a favore dei cittadini che lamentano violazioni di diritti fondamentali (dopo

l'esaurimento dei rimedi ordinari ed anche qui, con opportuni filtri).

E' indubbio che, se queste istanze venissero accettate -in tutto o in parte- si imporrebbe una ristrutturazione della Corte, per renderla adeguata ad una simile complessità di compiti.

Resta aperto, infine, il problema della possibilità di ammettere formalmente la *dissenting opinion*, nella consapevolezza che ciò potrebbe da un lato rendere più trasparenti le decisioni della Corte, ma dall'altro potrebbe politicizzarla assai più di quanto possa oggi apparire.

Infine, una questione che dovrà -prima o poi- essere affrontata è quella dei rapporti tra le decisioni della Corte Costituzionale e il bilancio dello Stato: sul punto, il dibattito è aperto da tempo, anche in relazione al contenuto ed alla estensione della portata dell'articolo 81. Probabilmente, è prematuro cercare una soluzione nel dibattito interno alla Bicamerale: tuttavia, il problema esiste e dunque era quanto meno corretto segnalarlo.

6. Le garanzie giurisdizionali: a) la giustizia ordinaria.

Tutto il dibattito sembra essersi concentrato attorno alla separazione delle carriere. Ma in realtà, ci sono altri problemi, anche se -complessivamente- l'impianto originario della Costituzione, nella parte relativa alla

giustizia, regge ancora bene. Ci sono principi che restano irrinunciabili e da non mettere in discussione:

- * art. 104 (autonomia e indipendenza di tutti i Magistrati);
- * art. 112 (obbligatorietà dell'azione penale);
- * art. 107, 108 (garanzie del P.M. come Magistrato);
- * art. 101 (giudici soggetti solo alla legge);
- * art. 104 (CSM, con prevalenza dei togati sui membri eletti dal Parlamento).

L'idea della separazione delle carriere confliggerebbe con alcuni dei citati principi; e sarebbe assai pericoloso introdurre modifiche in questo senso, per tutte le ragioni più volte enunciate e che sono state espresse, con molta puntualità, nel paragrafo 10 della relazione al nostro disegno di legge n. 1383 (sulla istituzione della scuola per la Magistratura e sulla distinzione delle funzioni). Questo disegno di legge costituisce il massimo punto di arrivo e non può essere considerato come un punto di partenza per ulteriori modifiche. Il no alla separazione delle carriere, in quella proposta di legge e nella relazione che l'accompagna, è assai netto e tale deve restare.

Piuttosto, ci sono altre disposizioni meritevoli di alcune modifiche e di aggiustamenti. In particolare:

a) Art. 103. C'è ormai un diffuso consenso sulla abolizione dei Tribunali militari, almeno in tempo di pace.

b) Art. 111, comma 2. Il combinato disposto di questo comma e del principio enunciato nell'art. 24 ha prodotto il risultato della proponibilità di qualsiasi ricorso alla Corte di Cassazione. Ciò significa intasare la Corte Suprema, consentire -in sostanza- un terzo giudizio di merito, impedire alla Corte di svolgere la sua funzione essenziale di nomofilachia. Si tratta di reintrodurre alcuni "filtri", del tipo di quelli che furono giudicati illegittimi a seguito delle norme di cui sopra (valutazione di ammissibilità in Camera di Consiglio; distinzione tra ricorsi da devolvere alla pubblica udienza e ricorsi da trattare in Camera di Consiglio; migliore delimitazione della "violazione di legge"). Esistono, da tempo, vari progetti, fra cui uno formulato, a suo tempo, dal CSM, uno dall'attuale Presidente della Corte di Cassazione ed altri. C'è solo l'imbarazzo della scelta.

c) Artt. 100 - 103. Bisogna eliminare la confusione tra funzioni giurisdizionali e funzioni consultive, concentrate oggi nello stesso organo. Ricondotti questi organismi alla sola funzione giurisdizionale, bisogna prevedere l'accesso solo per concorso ed attribuire le stesse garanzie oggi previste per i giudici ordinari.

27

d) Gli attuali articoli 102 e 106 consentono la formazione di una giustizia non professionale? Se si opina per la risposta negativa, bisognerebbe apportare qualche modifica, perché la soluzione del giudice di pace non è soddisfacente né esaustiva e bisognerà forse, in prosieguo, immaginare una giustizia "sotto l'albero", non professionale, con caratteristiche diverse rispetto a quelle attuali, per la quale basterebbe assicurare il contraddittorio, il diritto di difesa e la possibilità di ricorso al giudice di legittimità solo per violazione di legge (soluzione che fu già proposta dalla Commissione Bozzi, in sede di modifica dell'art. 102).

7. Le garanzie giurisdizionali: b) la giustizia amministrativa.

Si è già detto della necessità di superare l'art. 100, nella dizione attuale e di ricondurre tutto alla sola attività giudiziale, convenientemente garantita.

E' certamente superata, peraltro, anche la distinzione fra interessi legittimi e diritti soggettivi, di cui all'art. 103, come criterio di determinazione delle competenze.

Non sembra il caso di entrare nel merito di tale distinzione in sé, posto che essa è contenuta anche nell'art. 24, che è una delle norme da non toccare, e non solo perché è collocata nella parte prima della Costituzione. Ma si può benissimo procedere ad una

ripartizione delle competenze, come da varie parti suggerito, per "blocchi di materie", spostando quindi a livello oggettivo il criterio di valutazione. Ciò eviterebbe, oltre tutto, non solo le sovrapposizioni, ma anche i vuoti e le zone franche, da più parti lamentate. Altri problemi possono essere affrontati anche in via ordinaria.

Ricordo che nel programma dell'Ulivo si prevedeva il decentramento del processo amministrativo, con la creazione di organi regionali d'appello e la riserva all'organo centrale di decidere solo sulle questioni di principio o di diritto statale.

Secondo alcuni, bisognerebbe introdurre nella giustizia amministrativa il Pubblico Ministero, per superare la strutturazione attuale, che vede contrapposto il singolo cittadino alla pubblica amministrazione, restando esclusa -dunque- la tutela degli interessi diffusi e collettivi e addirittura di quelli generali.

Francamente, questa ipotesi suscita molte perplessità; soprattutto, il sommovimento che ne verrebbe determinato non appare giustificato da ragioni imprescindibili e dalla mancanza di reali alternative.

Se l'esigenza è quella sopra ricordata, perché non battere la strada delle cosiddette "azioni popolari", magari rinverdate e in versione aggiornata? Non esistono, nel nostro sistema, solo quelle che risalgono alla fine del secolo scorso. In definitiva, perfino la legge sull'editoria, che è del 1981, prevede un'azione di nullità contro le concentrazioni di testate, attribuita

anche ai singoli cittadini. Quanto alla tutela di interessi di maggiore estensione ed alla garanzia di corretto funzionamento della pubblica amministrazione, un ruolo determinante potrebbe essere attribuito a quella figura neutrale, di cui ci siamo già occupati e che alcuni definiscono come "difensore civico nazionale", che proprio in questo campo potrebbe svolgere un'utilissima funzione.

Non si tratta, qui, di essere conservatori. Ma non è necessario neppure essere "modernisti" a tutti i costi. I meccanismi costituzionali sono delicatissimi e quindi vanno modificati a fondo solo quando ve ne sia davvero la necessità e non si prospettino altre possibili alternative.

8. Si è posto ancora un problema: se cioè non sia opportuno riprendere un'idea, già più volte sostenuta e affrontata negli anni scorsi, al fine di razionalizzare e rendere complessivamente più garantista il sistema giurisdizionale: quella, cioè, dell'unità della giurisdizione.

L'idea è, in sé, affascinante, posto che la divisione attuale fra diversi organi di natura giurisdizionale appare poco rispondente a razionalità. L'ipotesi di accorpate quanto meno la giustizia ordinaria e quella amministrativa (eventualmente assorbendo in quest'ultima anche quella contabile) fu affrontata anche nel corso dei lavori della Commissione "Iotti" e fu vigorosamente

sostenuta da alcuni, anche se ad essi si opposero altri, con argomentazioni non meno vigorose.

In linea tendenziale ed in prospettiva, sembra giusto affermare che quello dell'unità della giurisdizione è un obiettivo da perseguire.

Tuttavia, per una realizzazione immediata di questa ipotesi a livello di disciplina costituzionale, sussistono non poche perplessità.

Anzitutto, lo stato di maturazione del dibattito: la lettura di un recente volume a cura di Cassese su "L'Amministrazione e la Costituzione" (1993) nel quale si dà conto del dibattito nello specifico Comitato diretto dal Sen. Aquarone, evidenzia l'esistenza di profonde divisioni fra i sostenitori dell'una e dell'altra tesi e dimostra come, in realtà, neppure in quella sede sia stato raggiunto alcun punto fermo.

Ciò perché le differenziazioni tra la giustizia ordinaria e quella amministrativa restano molto consistenti, tanto da non potersi ridurre soltanto ad una diversità di specializzazioni; il riferimento al modello anglosassone permane piuttosto arduo, almeno allo stato; le problematiche relative alla costituzione di un unico organo di autogoverno -eventualmente con sezioni specializzate- appaiono ancora bisognose di approfondimento.

Insomma, può ben dirsi che si tratta di un cammino certamente da percorrere, ma con progressive maturazioni e non con l'accelerazione che sarebbe necessariamente imposta da un dibattito in una Bicamerale condizionata

anche dalla ristrettezza dei tempi in rapporto alla complessità delle problematiche di cui dovrebbe occuparsi.

Tutto questo quadro si complica ancora di più se si insiste sulla necessità di istituire il Pubblico Ministero anche presso la giustizia amministrativa. Infatti, per rispondere a razionalità, il P.M. dovrebbe essere unico, nonostante le profonde differenze tra la giustizia penale ordinaria e quella amministrativa; differenze che, allo stato, appaiono insuperabili. Per di più, spingendo questa ipotesi all'estremo, si arriverebbe alla possibilità di istituire una terza sezione dell'organo di autogoverno, riservata a questa ibrida figura di organo inquirente e di tutore degli interessi collettivi e diffusi. In questo modo, non solo si creerebbe una notevole discrasia ed una forte contraddizione, ma si rischierebbe di "separare" la figura del P.M. da quella dei giudici, al di là dei confini, che abbiamo ritenuto invalicabili, indicati nel già citato disegno di legge n. 1383. Nè tutto questo gioverebbe alla struttura del CSM, il cui funzionamento per sezioni appare a molti fonte potenziale di contraddizioni e di difficoltà, se non addirittura di paralisi.

In conclusione, sembra più logico compiere il primo e fondamentale passo, cui si è già accennato: ricondurre la giustizia amministrativa ad un ruolo esclusivamente giurisdizionale e dotare i Magistrati amministrativi delle stesse garanzie (ma anche degli stessi doveri e

delle stesse modalità di accesso) oggi attribuiti ai giudici ordinari.

Si tratterà, comunque, di un passo avanti anche nella direzione di quella linea di tendenza su cui più sopra ci siamo soffermati.

Concludendo: è certo che l'esame che si è fin qui fatto non è certamente esaustivo dell'intera problematica relativa al sistema della garanzie costituzionali; si può solo sperare di aver recato un contributo alla riflessione sulle modifiche costituzionali -nell'ambito del sistema delle garanzie- già mature, ed all'approfondimento di idee e tendenze di cui la sinistra deve sapere accortamente valutare anche il variegato livello di urgenza, di essenzialità e di maturazione.

Roma, 25 ottobre 1996

Carlo Smuraglia

A Tirana si spara. E' la notizia più drammatica del giorno. Ci sono stati morti e feriti davanti alla sede del comitato elettorale, assaltata da **squadre monarchiche** spalleggiate da militanti del partito democratico. La polizia ha reagito, sono volati sciami di proiettili. E' insomma una situazione caldissima, assai preoccupante. Che fa dire agli osservatori dell' **Osee** in Albania che il ballottaggio di domenica prossima è a questo punto in forse. **Il presidente Berisha** pacatamente invita alla calma. E di ipocrisia ce n'è tanta anche in Italia. Per esempio, a proposito di **Via Rasella**. In queste due pagine trovate un lungo e appassionato articolo di **Rossana Rossanda** che ricostruisce, attraverso la recensione del libro di **Cesare Bermani**, le ragioni e i conflitti di quel marzo del '43. Ed è annunciata una manifestazione a Roma, con i partigiani di allora e la tensione dell'oggi. Continua intanto a salire **Fonda di petrolio** nella baia di **Tokyo**. Ha ormai raggiunto le coste. E ora tutti cominciano a ridimensionare, a cominciare dal governo giapponese, che non trova di meglio che conteggiare (e precisare) il numero delle tonnellate di greggio in mare. Gli interrogativi sarebbero altri, ma troppo imbarazzanti. Come imbarazzanti appaiono, per il parlamento italiano, i quesiti che **un gruppo disindustrialisti** pongono intorno ai risultati dei lavori in **Commissione bicamerale**. Quel che lamentano, soprattutto, sono i rischi di riduzione del sistema delle garanzie democratiche. Continua la trattativa sullo **state sociale**, e si capisce bene che questi primi passi non sono le solite schermaglie negoziali. Tutti sanno che, comunque finisca il confronto, il nodo da affrontare è di quelli che lascerà disagi e dolori.

Quale storia abbiamo raccontato alle nuove generazioni? Un invito alla lettura

ROSSANA ROSSANDA

ALCUNE recenti vicende, dal tentativo del primo processo di Priebke di mandarlo libero alla messa sotto accusa dei partigiani di via Rasella da parte della procura romana, sembrano dar ragione alla tesi dell'ultimo lavoro di Cesare Bermani: *Il nemico interno, guerra civile e lotte di classe in Italia (1943-1976)*, uscito nelle edizioni Odradek (pp. 325, € 30.000). L'Italia, ci dicono quelle pagine appassionate, continua ben oltre il 1945 a essere teatro di uno scontro tra fascismo e antifascismo; anzi, questo è il suo connotato politico essenziale e invano si tenta di occultarlo. E non solo da destra.

Il filo di continuità che Bermani traccia, disegna da una parte la vocazione fascista delle classi dirigenti, rientrata ma non mutata dopo la seconda guerra mondiale, dall'altra un blocco sociale di ispirazione proletaria e giovanile che vi risponde sollevandosi, non appena esso tenta di passare all'atto. E' una guerra civile appena mascherata: in mezzo stanno le formazioni politiche, partito comunista e sindacato inclusi che, senza essere assimilabili alla destra fascistizzante, finiscono tuttavia sempre per reprimere le potenzialità del movimento antifascista, temendo di essere sorpassate e sopraffatte. Questa è la posta politica del dibattito sulla Resistenza che si apre negli anni '60, e vede opporsi il partito comunista alla storiografia resistenziale. La Resistenza fu un atto di guerra degli italiani contro lo straniero invasore, invece che un atto di guerra interna fra democratici e fascisti. Inizio di un lungo scontro che esplose periodicamente in guerra civile.



Una guerra civile che viene da lontano. Non lo diceva già Piero Calamandrei nel 1952: «Dicono gli immemori che questa guerra civile di cui il 25 aprile 1945 segnò la fine sia cominciata l'8 settembre del 1943. Non è vero... era cominciata assai prima nel 1920, quando lo squadrismo fascista scatenò il terrore contro i lavoratori inermi, quando gli agrari e gli industriali ammassarono le bande di incendiari e assassini che misero a ferro e fuoco l'Italia? E non sottolineava due anni dopo: «Quella del 25 aprile non fu soltanto vittoria contro gli invasori di fuori, fu vittoria contro gli oppressori, gli invasori di dentro?»

Ma Calamandrei pensava che il 1945 vi avesse messo fine. Invece no, e ben lo sapeva il Pci di allora. Non scriveva nel 1951 il settimanale comunista *Emilia*: «Ogni tentativo di fissare per la Resistenza i limiti 1943-1945 non può essere stato che formulato dai nemici della Liberazione? E ne spostava l'inizio al Risorgimento - '48, '60, Fasci siciliani, fino alla prima guerra mondiale - vedeva la continuazione dell'opposizione al fascismo e nel corso della seconda guerra, e la prolungava fino alle contemporanee lotte alle Reggiane e alla Breda. Storia nazionale, formazione dell'Italia, vicenda di classe, antifascismo sono la stessa cosa e uguale il nemico che periodicamente cerca di prendere il so-



1944, i rastrellamenti subito dopo l'attentato di Via Rasella

Conflitto di me

pravvento. Ne testimonia Fortini per il luglio del 1960: «Ora è venuto il momento di scendere a qualunque costo in piazza e di affrontare con ogni mezzo (anche con le armi se le avessimo avute) quello che si configurava senza ombra di dubbio come un colpo fascista». E ancora, non si tratta di questo nel 1962 a Milano, quando una manifestazione in difesa di Cuba incontra le camionette della polizia scatenate sui marciapiedi che spapolano contro una saracinesca un ragazzo, Giovanni Ar-

Nel libro di Bermani ritorna la polemica sulla Resistenza. Quell'indubbio conflitto di classe ha potuto materializzarsi dentro la seconda guerra mondiale. Ma la ricostruzione dell'autore aiuta chi si batte contro ogni revisionismo

dizione, alla cui memoria Bermani dedica appunto il suo libro? Non sono questi i fatti di piazza Statuto, non è questa la resistenza rossa dal 1967/68 in avanti, che non a caso si muove aspramente contro una resistenza «beatificata» anche dai conservatori? Per tutti gli anni '70, le stesse figure ricompariranno negli scontri sanguinosi tra lo stato con il volto della Legge reale e l'antifascismo militante con i suoi morti.

Questo è il filo, tenacemente negato dai comunisti del partito e

del sindacato, soprattutto dal momento in cui essi puntano al compromesso storico che avviene appunto sul terreno della comune difesa dello stato e della santificazione delle comuni istituzioni. In nome dell'unità nazionale si compie allora il tentativo di influire sugli studi storici della Resistenza, per ridurla a una guerra di liberazione nazionale contro l'invasore tedesco, nella quale lo scontro interno e di classe non hanno peso, quando pure non avrebbero costituito un diverso. La contro-

versiva si esplicita proprio sulla domanda: fu una guerra civile o no? Il Pci, Pajetta per primo, si schiera per il no. Soltanto Pietro Secchia continua, sia pure in un linguaggio attento a non farsi smentire dalla direzione, a far cenno al nuovo antifascismo giovanile, come aveva fatto cenno a quello partigiano dei Moscatelli e dei Frassati. Casus belli diventa più tardi il volume di Claudio Pavone, che investe la dilemmatica morale di una guerra che fu anche fratricida. Ma la linea del Pci, che per legittimarsi come forza nazionale fa della resistenza un fatto esclusivamente nazionale, quindi unitario, quindi dal punto di vista di classe indeterminato, non è, a sua volta, alle spalle del tentativo di riconciliazione che appropderà all'indulgenza, per l'operazione dal Msi a Fruggi e le conseguenti ricerche di «valori comuni» fra tutti i giovani di allora e di adesso? Fra il riduzionismo di destra di De Felice e la asepsi politica del Pds, la Resistenza viene mummificata.

Il libro di Bermani è appassionato e denso di testimonianza diretta. Per lui, come già per Gianni

Bosio, il popolo si caratterizza socialmente - proletari, contadini, studenti - ma non è fatto di gregari, bensì di individui che convergono in una lotta, delineando storie personali, di rifiuto all'integrazione, di sacrificio, di vendetta, rivolte di ordine morale, per lo più destinate a fungere da cornice per la storia che, certo, dopo di loro cambia ma li affoga in una riscrittura impoverita. La Resistenza è tradita, come sarà abbandonata e tradita la generazione degli anni '60 che ne riscopre l'integrità. E della quale Bermani fa parte, anche lui fra i figli cui non è stata tramandata una vera memoria, ma sono costretti a ritrovarla sotto una lunga banalizzazzione.



E come tale il suo lavoro è di grande interesse, ma forse più per quello che potremmo chiamare l'uso simbolico della Resistenza al fascismo che per darsi una persuasiva interpretazione storica. Due mi sembra siano i limiti della sua impostazione. Il primo sta nella identificazione fra conflitto di classe e scontro fra apparati repressivi dello stato e avanguardie di popolo, spontanea, che si erge a fargli da diga. E' una scena semplificata fra soggetti tendenzialmente invariati, costruita su immagine dello scontro fisico di piazza, mentre il conflitto sociale produce un potente rimodellarsi dei suoi soggetti, riformulando di continuo sia i modi del capitale sia le figure del lavoro, sia le forme delle loro intermediazioni istituzionali. E infatti le moderne classi dominanti, tentate dal fascismo, non riescono a trovare in esso che uno stato di precarietà, e il blocco anticapitalistico sta sempre assieme, più in qua e in più in là dell'antifascismo.

Non si intenderebbe, senno, perché delle grandi potenze capitalistiche, e non solo l'Unione



memoria

sovietica, si batterono a un certo punto contro la Germania in una lotta mortale - a meno di credere con Bordiga che si sia trattato di un mero scontro per la supremazia all'interno dello stesso sistema. Ne si intende perché il capitale italiano, sviluppatosi con il fascismo negli anni '30, prenda nel dopoguerra una strada diversa, anticomunista sì, fascista no; e su questa base avvenga la grande crescita del paese. Perché fascista no? È una domanda che occorre farsi, specie quando si cita Gramsci, così come i moderati anticomunisti dovrebbero chiedersi il perché della deriva non fascista ma autoritaria che la mondializzazione porta con sé.



Ugualmente, bisogna chiedersi perché, se negli anni '50 e '60 e '70 la lotta di classe è assai più evidente del binomio fascismo e antifascismo, e coinvolge soggetti antipolitici e acculturati, questi non sono in grado di esercitare un'egemonia durevole? Leonardo Paggi risponderebbe che le ragioni stanno nella nuova funzione del consumo. Certo, è una vicenda ricorrente del proletariato occidentale, incapace di essere davvero «classe generale», ma quindi anche impensabile come un corpo integro e dormiente che ogni tanto si ridesta per poi perdere. Negli anni '60 e '70 abbiamo un po' tutti sacrificato questa idea, che lascia senza risposta il perché della così scarsa durata, e poi del così precipitoso ribaltamento della più grande rivolta giovanile antisistema, come quella che nel 1968 abbiamo conosciuto.

Seconda obiezione: Bermiani insiste sulla natura della Resistenza come movimento spontaneo di popolo, operai e studenti che salgono da soli in montagna. Ma non è stato così. Chi ricorda l'estate

del 1943 e l'8 settembre sa bene come il crollo del regime e il disorientamento, il bisogno di fare, in cerca delle strutture politiche e deboli ma tenaci come Giustizia e libertà, una presenza socialista, un'ala cattolica, perfino un frammento monarchico combattente e soprattutto i comunisti. I quali vengono dal passato ma si formano nel presente, e quelli che si formano non sono spediti da Mosca, sono la radice del «partito nuovo», nel quale affogherà ogni tentativo di perdurare anche come setta conspirativa. Non per la sola opposizione tatticistica di Togliatti; il recente libro di Maurizio Capria sui rivoluzionari in servizio permanente effettivo («Lavoro riservato», Feltrinelli, 1997) indica il limite addirittura catastrofico dei seguaci o degli amici di Secchia o Seniga. Neanche la crisi dell'unità antifascista cancella l'esperienza effettiva del 1943/45 che costituirà la differenza fra Pci e Pcf e sarà la base dell'egemonia del primo, almeno finché durerà la transizione postbellica e il fordismo ordinerà la produzione.

Infine, la tenacia con la quale Bermiani tiene fermo che si è trattato anche di una guerra civile, e ha ragione, lo induce spesso a sottovalutare il quadro della seconda guerra mondiale, in cui soltanto essa riesce ad esplodere. Nell'estate del 1943, all'8 settembre e nella formazione della repubblica di Salò, per nessuno che avesse allora vent'anni si pose la questione se il nemico principale fossero i fascisti o i tedeschi, e se stessimo facendo una guerra civile o contro lo straniero. I tedeschi non erano soldati di un altro paese, erano nazisti, il Terzo reich non era uno stato che tentasse solo di annessi delle terre, proponeva il suo come ordine mondiale. I repubblicani non erano l'esercito italiano, erano una coda dei tedeschi. Se fu un dilemma battersi per la sconfitta del proprio paese, non lo fu certo il battersi contro le milizie di Salò. La Rsi, non fu e non ci apparve come pensano De Felice, Violante e paradossalmente sembra pensare anche Bermiani, un governo e un esercito tenuti come tali; fu una velleità funesta e

risibile, in sott'ordine e crudele. Per le strade, alle stazioni, nei giornali, vedevamo Kesserling, la Wehrmacht, le Ss e le loro ronde, i loro profili, che comandavano, arrestavano, deportavano. Loro erano il nemico, gli altri erano i servi. E ancora del nazismo non sapevamo tutto. Sorprende la mia memoria la battuta, che Bermiani apprezza, dell'ufficiale italiano che racconta come non esitasse a fucilare un fascista ma avrebbe rispettato come prigioniero un tedesco, perché soltanto una guerra civile merita di essere fatta. Rispettare il nazista, quello che faceva la guardia ai macchi dei nostri compagni fucilati per terra. Mi domando che cosa abbiamo trasmesso come memoria. Nuto Revelli, nel suo «Il disperso di Marburgh», dice quello che i tedeschi furono per noi, quel che fu quella guerra. Credo che raramente un conflitto si sia presentato con caratteri politico-ideologici così evidenti.



Per timore di cadere in un resistenzialismo patriottardo, Bermiani ingigantisce infine Salò e diminuisce la vendetta: fa, scrive, meno pesante che in Francia. Mi domando se in questi casi le cifre contano. Certo, in Francia la vendetta servi a una operazione che da noi, per decenza, allora non fu nemmeno tentata, quella di considerare il petainismo come un'esperienza secondaria, una parentesi estrema alla storia del paese, come sostenne fino in fondo Mitterrand. Solo in questi anni la Francia fa i conti con con se stessa, e quasi soltanto per la persecuzione antisemita. Da noi quei conti non si chiudono, pesano come una debolezza identitaria. In 20 anni un regime totalitario crea, più che un consenso, una massa sterminata di quelli che Primo Levi chiama i «grigi», i trascinati dalle cose; per cui la Resistenza fu minoritaria ma non in un paese maggioritariamente fascista, come pensa De Felice. Una gran parte della nostra società è stata e resta in bilico, opportunista anche perché espropriata. Questo bisogna capire per capire l'oggi.

Resta valida del discorso di Bermiani la polemica contro il riduzionismo comunista. Fu un disegno negli anni '70? Lo è adesso? Sicuramente lo fu allora, anche se i comunisti occidentali cercavano, oltre che una legittimazione politica, una meno rimproverabile specificità rispetto all'Internazionale prima e all'Urss poi, e non a torto. Non so se sia un disegno adesso. Penso all'ostinazione con la quale un uomo come Violante che non visse quella stagione, cerca di mettere di fronte, i soggetti che si affrontarono fra il 1943 e il 1945 come due sia pure opposti ideali, e al fatto che un uomo di Almirante sia diventato in pochi anni uno dei principali costituenti. Ma qui conta soprattutto l'89, l'introduzione da parte dei comunisti della tesi di Fukuyama sulla fine della storia, che fa del loro passato un mero errore. Dopo la crisi dell'Urss essi vivono come finite le loro ragioni e, con esse, il loro nemico storico, il fascismo. Ma come dimenticare che in questo sono stati preceduti da insospettabili antifascisti che Bermiani chiama a testimoni, come Norberto Bobbio e Vittorio Foa?

RESISTENZA

leri e oggi gappisti. Una lezione

LORIS CAMPETTI

Via Rasella? «Servi a far fuori 35 partigiani non comunisti». Parola del «Giornale». Ma fu davvero necessaria quell'azione partigiana? Al contrario, neppure Togliatti era d'accordo, dicono. Per non parlare del fatto che i gappisti erano vestiti in borghese e non in divisa, dunque la loro azione di guerra era illegittima. Non dico una divisa, ma neppure un fazzoletto rosso al collo avevano per farsi riconoscere come veri combattenti. Parola di giudice. Già, perché la storia ora viene riscritta nelle aule di tribunale. Si comincia con la riscoperta delle ragioni e degli ideali dei «ragazzi di Salò» e si finisce con il processo alla Resistenza. La Resistenza, un impiccio per chi vuole un «paese normale». Secondo la gappista romana Marisa Musu, c'è una logica nel tentativo di affiancare al processo al criminale nazista Priebke quello ai partigiani che parteciparono di via Rasella: lo spiega bene, sia pure involontariamente, D'Alema, quando sostiene che la sinistra ha il governo ma non la maggioranza del paese. Ci sono due blocchi equivalenti in campo, ergo, per uscire dallo stallo bisogna eliminare le radici del conflitto, fascismo e antifascismo. A costo di riscrivere la storia. Sennò, perché andare a raccattare nella spazzatura i giovanotti di Salò?

Mentre nella sala stampa di Montecitorio, su iniziativa di Diego Novelli e de «L'Aura Italia», i gappisti romani ricostruivano la storia di mezzo secolo fa, nell'aula bunker di Robbiano il procuratore di Priebke distribuiva un foglio razzista contro «il popolo ebreo» e le sue losche macchinazioni internazionali e, naturalmente, contro il centro Wiesenthal. Ecco i colpevoli della montatura contro il povero boia.

Ne hanno tanta di pazienza questi vecchi partigiani: Pasquale Balzamo, Rosario Bertvegna, Carla Capponi, Marisa Musu. Da più di cinquant'anni sono costretti a raccontare cos'erano quei nazisti e quei fascisti contro cui avevano preso le armi, a ricordare i milioni di uomini e donne, militari e civili, ebrei, antifascisti, sterminati. Si sforzano di restare calmi, dialogare. Anche con i giornalisti che chiedono, ancora: perché non vi consegnaste per evitare la strage? E come potevamo, risponde Bertvegna, la strage fu consumata nel silenzio più assoluto per evitare ritorsioni. Ma se lo aveste saputo, vi sareste consegnati? È difficile rispondere a questa domanda, mezzo secolo dopo. Ma Bertvegna non ha dubbi: lo sì, ma non come vittima sacrificale. Mi sarei presentato, armato, probabilmente non da solo.

Ci sono tanti libri utili per capire, come «Operazione via Rasella» di Bertvegna e Cesare De Simone (Editori Riuniti). I giovani dovrebbero leggerli, e anche i giornalisti, è il consiglio dei gappisti romani. E dovrebbero partecipare all'incontro d'oggi alla Libreria Internazionale il manifesto, in via Tomacelli 146 a Roma, alle 19,30: «A via Rasella avremmo voluto esserci tutti». Ci saranno quelli che la storia l'hanno fatta, dalla parte giusta.

COLLANA ALTRIMENTI 4

AUTORGANIZZAZIONE SINDACALE

Interventi di Adriano Battistoni, Stefano Federici, Giorgio Floridia, Federico Gattullo, Silvia Ghisetti, Silvano Giamberini, Sidney Jorano, Marta Magli. 1997, pp. 114 - Lire 18.000

NELLE PRINCIPALI LIBRERIE O DIRETTAMENTE PRESSO L'EDITORE IN CONTRASSEGNO O TRAMITE CCP

PROSPETTIVA EDIZIONI Via degli Ausoni 9 - 00185 Roma tel. 06/4469926 r.o. - fax 4450354 - ccp 20912002 E-mail: prospettiva.ed@flashnet.it

prospettiva

no ritenute alla fonte su redditi di lavoro autonomo di ammontare non significativo.

138. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati a modificare la disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzare il sistema di riscossione delle imposte indirette e delle altre entrate affidando ai concessionari della riscossione, agli istituti di credito e all'Ente poste italiane gli adempimenti svolti in materia dai servizi di cassa degli uffici del Ministero delle finanze ed armonizzandoli alla procedura di funzionamento del conto fiscale di cui al regolamento emanato con decreto del Ministro delle finanze 28 dicembre 1993, n. 567;

b) apportare le conseguenti modifiche agli adempimenti posti a carico dei contribuenti, dei concessionari della riscossione, delle banche, dell'Ente poste italiane e degli uffici finanziari dalla vigente normativa.

139. La convenzione stipulata il 26 novembre 1986 tra il Ministero delle finanze e l'Automobile Club d'Italia, concernente i servizi di riscossione e riscontro delle tasse automobilistiche e degli abbonamenti all'autoradio, approvata con decreto del Ministro delle finanze, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 296 del 22 dicembre 1986, già prorogata al 31 dicembre 1996 con l'articolo 3, comma 157, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, è ulteriormente prorogata al 31 dicembre 1997.

140. Le disposizioni recate dai commi da 120 a 139 devono assicurare per il bilancio dello Stato maggiori entrate nette pari a lire 800 miliardi per l'anno 1997, a lire 1.100 miliardi per l'anno 1998 e a lire 2.200 miliardi per l'anno 1999.

141. Gli interessi per la riscossione e per il rimborso di imposte, previsti dagli articoli 9, 20, 21, 39 e 44 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, nelle misure del 6 per cento annuo e del 3 per cento

semestrale, sono dovuti, a decorrere dal 1° gennaio 1997, rispettivamente nelle misure del 5 e del 2,5 per cento. Gli interessi previsti dalla legge 26 gennaio 1961, n. 29, e successive modificazioni, nella misura semestrale del 3 per cento sono dovuti, a decorrere dal 1° gennaio 1997, nella misura del 2,5 per cento. Dalla stessa data gli interessi previsti in materia di imposta sul valore aggiunto nella misura del 6 per cento annuo sono dovuti nella misura del 5 per cento.

142. Resta fermo quanto disposto dal comma 3 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133.

143. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro undici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine di semplificare e razionalizzare gli adempimenti dei contribuenti, di ridurre il costo del lavoro e il prelievo complessivo che grava sui redditi da lavoro autonomo e di impresa minore, nel rispetto dei principi costituzionali del concorso alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva e dell'autonomia politica e finanziaria degli enti territoriali, uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni, anche in materia di accertamento, di riscossione, di sanzioni, di contenzioso e di ordinamento e funzionamento dell'amministrazione finanziaria dello Stato, delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, occorrenti per le seguenti riforme del sistema tributario:

a) istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive e di una addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche con una aliquota compresa tra lo 0,5 e l'1 per cento e contemporanea abolizione:

1) dei contributi per il Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, e successive modificazioni, del contributo dello 0,2 per cento di cui all'articolo 1, terzo comma, della legge 31 dicembre 1961, n. 1443, e all'articolo 20, ultimo comma, della legge 12 agosto 1962, n. 1338, e della quota di contributo per l'assicurazione obbligatoria contro la

tubercolosi eccedente quella prevista per il finanziamento delle prestazioni economiche della predetta assicurazione di cui all'articolo 27 della legge 9 marzo 1989, n. 88;

2) dell'imposta locale sui redditi, di cui al titolo III del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917;

3) dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni, di cui al titolo I del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144;

4) della tassa sulla concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita IVA, di cui all'articolo 24 della tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641;

5) dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, istituita con decreto-legge 30 settembre 1992, n. 394, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 novembre 1992, n. 461;

b) revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche;

c) previsione di una disciplina transitoria volta a garantire la graduale sostituzione del gettito dei tributi soppressi e previsione di meccanismi perequativi fra le regioni tesi al riequilibrio degli effetti finanziari derivanti dalla istituzione dell'imposta e dell'addizionale di cui alla lettera a);

d) previsione per le regioni della facoltà di non applicare le tasse sulle concessioni regionali;

e) revisione della disciplina degli altri tributi locali e contemporanea abolizione:

1) delle tasse sulla concessione comunale, di cui all'articolo 8 del decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 gennaio 1979, n. 3;

2) delle tasse per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, di cui al capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, e all'articolo 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281;

3) della addizionale comunale e provinciale sul consumo della energia elettrica, di cui all'articolo 24 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131;

4) dell'imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al pubblico registro automobilistico di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952;

5) dell'addizionale provinciale all'imposta erariale di trascrizione di cui all'articolo 3, comma 48, della legge 28 dicembre 1995, n. 549;

f) revisione della disciplina relativa all'imposta di registro per gli atti di natura traslativa o dichiarativa aventi per oggetto veicoli a motore da sottoporre alle formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione al pubblico registro automobilistico; attribuzione ai comuni delle somme riscosse per le imposte di registro, ipotecaria e catastale in relazione agli atti di trasferimento a titolo oneroso, compresi quelli giudiziari, della proprietà di immobili nonché quelli traslativi o costitutivi di diritti reali sugli stessi;

g) previsione di adeguate forme di finanziamento delle città metropolitane di cui all'articolo 18 della legge 8 giugno 1990, n. 142, attraverso l'attribuzione di gettito di tributi regionali e locali in rapporto alle funzioni assorbite.

144. Le disposizioni del decreto legislativo da emanare per l'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, di cui al comma 143, lettera a), sono informate ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione del carattere reale dell'imposta;

b) applicazione dell'imposta in relazione all'esercizio di una attività organizzata per la produzione di beni o servizi, nei confronti degli imprenditori individuali, delle società, degli enti commerciali e non commerciali, degli esercenti arti e professioni, dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche;

c) determinazione della base imponibile in base al valore aggiunto prodotto nel

territorio regionale e risultante dal bilancio, con le eventuali variazioni previste per le imposte erariali sui redditi e, per le imprese non obbligate alla redazione del bilancio, dalle dichiarazioni dei redditi; in particolare determinazione della base imponibile:

1) per le imprese diverse da quelle creditizie, finanziarie ed assicurative, sottraendo dal valore della produzione di cui alla lettera A) del primo comma dell'articolo 2425 del codice civile, riguardante i criteri di redazione del conto economico del bilancio di esercizio delle società di capitali, i costi della produzione di cui al primo comma, lettera B), numeri 6), 7), 8), 10), lettere a) e b), 11) e 14) dello stesso articolo 2425, esclusi i compensi erogati per collaborazioni coordinate e continuative;

2) per le imprese di cui al numero 1) a contabilità semplificata, sottraendo dall'ammontare dei corrispettivi per la cessione di beni e per la prestazione di servizi e dall'ammontare delle rimanenze finali di cui agli articoli 59 e 60 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, l'ammontare dei costi per materie prime, sussidiarie, di consumo e per merci e servizi, con esclusione dei compensi erogati per collaborazioni coordinate e continuative, le esistenze iniziali di cui agli articoli 59 e 60 del citato testo unico delle imposte sui redditi, le spese per l'acquisto di beni strumentali fino a un milione di lire e le quote di ammortamento;

3) per i produttori agricoli titolari di reddito agrario di cui all'articolo 29 del predetto testo unico delle imposte sui redditi, sottraendo dall'ammontare dei corrispettivi delle operazioni effettuate, risultanti dalla dichiarazione ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, l'ammontare degli acquisti destinati alla produzione;

4) per i produttori agricoli, titolari di reddito di impresa di cui all'articolo 51 del citato testo unico delle imposte sui redditi, ai quali non si applica l'articolo 2425 del codice civile, sottraendo dall'ammontare dei ricavi l'ammontare delle quote di ammortamento e dei costi di produzione, esclusi

quelli per il personale e per accantonamenti;

5) per le banche e per le società finanziarie, sottraendo dall'ammontare degli interessi attivi e altri proventi inerenti la produzione l'ammontare degli interessi passivi, degli oneri inerenti la produzione e degli ammortamenti risultanti dal bilancio;

6) per le imprese di assicurazione, sottraendo dall'ammontare dei premi incassati, al netto delle provvigioni, l'ammontare degli indennizzi liquidati e degli accantonamenti per le riserve tecniche obbligatorie;

7) per gli enti non commerciali, per lo Stato e le altre amministrazioni pubbliche, relativamente all'attività non commerciale, in un importo corrispondente all'ammontare delle retribuzioni e dei compensi erogati per collaborazioni coordinate e continuative;

8) per gli esercenti arti e professioni, sottraendo dall'ammontare dei compensi ricevuti l'ammontare dei costi di produzione, diversi da quelli per il personale, degli ammortamenti e dei compensi erogati a terzi, esclusi quelli per collaborazioni coordinate e continuative;

d) in caso di soggetti passivi che svolgono attività produttiva presso stabilimenti ed uffici ubicati nel territorio di più regioni, ripartizione della base imponibile tra queste ultime in proporzione al costo del personale dipendente, operante presso i diversi stabilimenti ed uffici con possibilità di correzione e sostituzione di tale criterio, per taluni settori, con riferimento al valore delle immobilizzazioni tecniche esistenti nel territorio e, in particolare, per le aziende creditizie e le società finanziarie, in relazione all'ammontare dei depositi raccolti presso le diverse sedi, per le imprese di assicurazione, in relazione ai premi raccolti nel territorio regionale e, per le imprese agricole, in relazione all'ubicazione ed estensione dei terreni;

e) fissazione dell'aliquota base dell'imposta in misura tale da rendere il gettito equivalente complessivamente alla soppressione dei tributi e dei contributi di cui al comma 143, lettera a), gravanti sulle impre-

se, sul lavoro autonomo e, comunque, inizialmente in una misura compresa fra il 3,5 ed il 4,5 per cento e con attribuzione alle regioni del potere di maggiorare l'aliquota fino a un massimo di un punto percentuale; fissazione per le amministrazioni pubbliche dell'aliquota nella misura vigente per i contributi dovuti per il Servizio sanitario nazionale con preclusione per le regioni della facoltà di maggiorarla;

f) possibilità di prevedere, anche in via transitoria per ragioni di politica economica e redistributiva, tenuto anche conto del carico dei tributi e dei contributi soppressi, differenziazioni dell'aliquota rispetto a quella di cui alla lettera e) e di basi imponibili di cui alla lettera c) per settori di attività o per categorie di soggetti passivi, o anche, su base territoriale, in relazione agli sgravi contributivi ed alle esenzioni dall'imposta locale sui redditi ancora vigenti per le attività svolte nelle aree depresse;

g) possibilità di prevedere agevolazioni a soggetti che intraprendono nuove attività produttive;

h) previsione della indeducibilità dell'imposta dalla base imponibile dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche;

i) attribuzione alla regione del potere di regolamentare, con legge, le procedure applicative dell'imposta, ferma restando la presentazione di una dichiarazione unica, congiuntamente a quella per l'imposta sul reddito delle persone fisiche e giuridiche, opportunamente integrata;

l) previsione di una disciplina transitoria da applicare sino alla emanazione della legge regionale di cui alla lettera i) informata ai seguenti principi:

1) presentazione della dichiarazione all'amministrazione finanziaria, con l'onere per quest'ultima di trasmettere alle regioni le informazioni relative e di provvedere alla gestione, ai controlli e agli accertamenti dell'imposta;

2) previsione della partecipazione alla attività di controllo e accertamento da parte delle regioni, delle province e dei comuni,

collaborando, anche tramite apposite commissioni paritetiche, alla stesura dei programmi di accertamento, segnalando elementi e notizie utili e formulando osservazioni in ordine alle proposte di accertamento ad essi comunicate;

3) effettuazione del versamento dell'imposta direttamente alle singole regioni secondo le disposizioni vigenti per i tributi diretti erariali;

m) attribuzione del contenzioso alla giurisdizione delle commissioni tributarie;

n) coordinamento delle disposizioni da emanare in materia di sanzioni con quelle previste per le imposte erariali sui redditi;

o) attribuzione allo Stato, per la fase transitoria di applicazione dell'imposta da parte dell'amministrazione finanziaria, di una quota compensativa dei costi di gestione dell'imposta e della soppressione dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese;

p) attribuzione alle regioni del potere di stabilire una percentuale di compartecipazione al gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive a favore delle province al fine di finanziare le funzioni delegate dalle regioni alle province medesime;

q) attribuzione ai comuni e alle province del potere di istituire un'addizionale all'imposta regionale sulle attività produttive entro una aliquota minima e massima predeterminata; previsione nel periodo transitorio di una compartecipazione delle province e dei comuni al gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive; le entrate derivanti dall'aliquota minima e dalla compartecipazione devono compensare gli effetti dell'abolizione dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni e delle tasse sulla concessione comunale; l'aliquota massima non può essere superiore a una volta e mezzo l'aliquota minima;

r) possibilità, con i decreti di cui al comma 152, di adeguare la misura dell'aliquota di base dell'imposta regionale sulle attività produttive in funzione dell'andamento del gettito e di ridurla in ragione dell'istituzione dell'addizionale di cui alla

lettera g) e della facoltà di maggiorare l'aliquota di cui alla lettera e);
 s) equiparazione, ai fini dei trattati internazionali contro le doppie imposizioni, dell'imposta regionale sulle attività produttive ai tributi erariali aboliti.

145. In attuazione della semplificazione di cui al comma 143 la revisione degli scaglioni delle aliquote e delle detrazioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche di cui al comma 143, lettera b), è finalizzata a controbilanciare gli effetti redistributivi e sul gettito derivanti dalla soppressione delle entrate di cui al comma 143, lettera a), e dall'istituzione dell'addizionale di cui al comma 146 ed è informata ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) revisione e riduzione a cinque del numero delle aliquote e degli scaglioni di reddito;
- b) revisione delle aliquote e degli importi delle detrazioni per lavoro dipendente, per prestazioni previdenziali obbligatorie e per lavoro autonomo e di impresa minore, finalizzata ad evitare che si determinino aumenti del prelievo fiscale per i diversi livelli di reddito, in particolare per quelli più bassi e per i redditi da lavoro; in particolare, l'aliquota minima sui primi 15 milioni di lire sarà compresa tra il 18 e il 20 per cento; l'aliquota massima non potrà superare il 46 per cento; le aliquote intermedie non potranno essere maggiorate; le detrazioni per i redditi di lavoro dipendente, per i redditi di lavoro autonomo e di impresa saranno maggiorate, con opportune graduazioni in funzione del livello di reddito in modo che non si determini aumento della pressione fiscale su tutti i redditi di lavoro dipendente e per mantenere sostanzialmente invariato il reddito netto disponibile per le diverse categorie di contribuenti e le diverse fasce di reddito, in particolare per i redditi di lavoro autonomo e di impresa. I livelli di esenzione attualmente vigenti per le diverse categorie di contribuenti dovranno essere garantiti;
- c) revisione della disciplina concernente le detrazioni per carichi familiari, finalizzata soprattutto a favorire le famiglie con

figli, rimodulando i criteri di attribuzione e gli importi, tenendo conto delle fasce di reddito e di talune categorie di soggetti, oltre che del numero delle persone a carico e di quelle componenti la famiglia che producono reddito;

146. La disciplina dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche di cui al comma 143, lettera a), è informata ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) applicazione dell'addizionale alla base imponibile determinata ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, prevedendo abbattimenti in funzione di detrazioni e riduzioni riconosciute per l'imposta principale;
- b) fissazione dell'aliquota da parte delle regioni entro un minimo dello 0,5 per cento ed un massimo dell'1 per cento;
- c) attribuzione del gettito dell'addizionale alla regione con riferimento alla residenza del contribuente desunta dalla dichiarazione dei redditi e, in mancanza, dalla dichiarazione dei sostituti di imposta;
- d) applicazione, per la riscossione, della disciplina in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, garantendo l'immediato introito dell'addizionale alla regione;
- e) attribuzione all'amministrazione finanziaria della competenza in ordine all'accertamento con la collaborazione della regione.

147. La disciplina transitoria di cui al comma 143, lettera c), è informata ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) previsione di una graduale sostituzione del gettito di tributi da sopprimere, al fine di evitare carenze e sovrapposizioni nei flussi finanziari dello Stato, delle regioni e degli altri enti locali;
- b) esclusione dell'esercizio della facoltà concessa alle regioni di maggiorare l'aliquota base dell'imposta regionale sulle attività produttive e riserva allo Stato del potere di fissare l'aliquota dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, nei limiti indicati nel comma 146, lettera b), al massimo per i primi due periodi di imposta;

estime) previsione dell'incremento di un punto percentuale del livello di fiscalizzazione dei contributi sanitari a carico dei datori di lavoro, di cui all'articolo 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, e successive modificazioni, a decorrere dal periodo di paga in corso alla data del 1° gennaio 1997;

al 174) previsione del mantenimento dell'attuale assetto di finanziamento della sanità, anche in presenza dei nuovi tributi regionali, considerando, per quanto riguarda il fondo sanitario, come dotazione propria della regione il gettito dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e una percentuale compresa tra il 65 e il 90 per cento del gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive, al netto della quota, attribuita allo Stato, di cui alla lettera o) del comma 144;

e) per quanto riguarda i trasferimenti ad altro titolo, decurtazione degli stessi di un importo pari al residuo gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive al netto delle devoluzioni a province e comuni di cui alla lettera g) del comma 144 con la previsione, qualora il residuo gettito sia superiore all'ammontare di detti trasferimenti, del riversamento allo Stato dell'eccedenza. L'art. 148. La disciplina riguardante i meccanismi perequativi di cui al comma 143, lettera c), è informata al criterio del riequilibrio tra le regioni degli effetti finanziari derivanti dalla maggiore autonomia tributaria secondo modalità e tempi, determinati di intesa con le regioni, che tengano conto della capacità fiscale di ciascuna di esse e dell'esigenza di incentivare lo sforzo fiscale.

149. La revisione della disciplina dei tributi locali di cui al comma 143, lettera e), è informata ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione ai comuni e alle province del potere di disciplinare con regolamenti tutte le fonti delle entrate locali, compresi i procedimenti di accertamento e di riscossione, nel rispetto dell'articolo 23 della Costituzione, per quanto attiene alle fattispecie imponibili, ai soggetti passivi e all'aliquota massima, nonché alle esigenze di

semplificazione degli adempimenti dei contribuenti;

b) attribuzione al Ministero delle finanze del potere di impugnare avanti agli organi di giustizia amministrativa per vizi di legittimità i regolamenti di cui alla lettera a) entro sessanta giorni dalla loro comunicazione allo stesso Ministero;

c) previsione dell'approvazione, da parte delle province e dei comuni, delle tariffe e dei prezzi pubblici contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione;

d) attribuzione alle province della facoltà di istituire un'imposta provinciale di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al pubblico registro automobilistico secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

1) determinazione di una tariffa base nazionale per tipo e potenza dei veicoli in misura tale da garantire il complessivo gettito dell'imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al pubblico registro automobilistico e della relativa addizionale provinciale;

2) attribuzione alle province del potere di deliberare aumenti della tariffa base fino a un massimo del 20 per cento;

3) attribuzione allo stesso concessionario della riscossione delle tasse automobilistiche del compito di provvedere alla liquidazione, riscossione e contabilizzazione dell'imposta, con obbligo di riversare, alle tesorerie di ciascuna provincia nel cui territorio sono state eseguite le relative formalità, le somme riscosse inviando alla stessa provincia la relativa documentazione;

e) attribuzione alle province del gettito dell'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile riguardante i veicoli immatricolati nelle province medesime;

f) integrazione della disciplina legislativa riguardante l'imposta comunale sugli immobili, istituita con decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504;

1) stabilendo, ai fini degli articoli 1 e 3 del predetto decreto legislativo n. 504 del 1992, che presupposto dell'imposta è la proprietà o la titolarità di diritti reali di godimento, nonché del diritto di utilizzazione

del bene nei rapporti di locazione finanziaria;

2) disciplinando, ai fini dell'articolo 9 del citato decreto legislativo n. 504 del 1992, i soggetti passivi ivi contemplati;

3) individuando le materie suscettibili di disciplina regolamentare ai sensi della lettera a);

4) attribuendo il potere di stabilire una detrazione per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale fino alla misura massima dell'imposta stessa, prevedendo, altresì, l'esclusione del potere di maggiorazione dell'aliquota per le altre unità immobiliari a disposizione del contribuente nell'ipotesi che la detrazione suddetta sia superiore ad una misura prestabilita;

g) attribuzione ai comuni della facoltà, con regolamento, di escludere l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e di individuare le iniziative pubblicitarie che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente, prevedendo per le stesse un regime autorizzatorio e l'assoggettamento al pagamento di una tariffa; possibilità di prevedere, con lo stesso regolamento, divieti, limitazioni ed agevolazioni e di determinare la tariffa secondo criteri di ragionevolezza e di gradualità, tenendo conto della popolazione residente, della rilevanza dei flussi turistici presenti nel comune e delle caratteristiche urbanistiche delle diverse zone del territorio comunale;

h) attribuzione alle province e ai comuni della facoltà di prevedere, per l'occupazione di aree appartenenti al demanio e al patrimonio indisponibile dei predetti enti, il pagamento di un canone determinato nell'atto di concessione secondo una tariffa che tenga conto, oltre che delle esigenze del bilancio, del valore economico della disponibilità dell'area in relazione al tipo di attività per il cui esercizio l'occupazione è concessa, del sacrificio imposto alla collettività con la rinuncia all'uso pubblico dell'area stessa, e dell'aggravamento degli oneri di manutenzione derivante dall'occupazione del suolo e del sottosuolo; attribuzione del potere di equiparare alle concessioni, al so-

lo fine della determinazione dell'indennità da corrispondere, le occupazioni abusive;

i) facoltà di applicazione, per la riscossione coattiva dei canoni di autorizzazione e di concessione e delle relative sanzioni, delle disposizioni recate dagli articoli 67, 68 e 69 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, riguardanti la riscossione coattiva delle tasse, delle imposte indirette, dei tributi locali e di altre entrate;

l) attribuzione alle province e ai comuni della facoltà di deliberare una addizionale all'imposta erariale sul consumo della energia elettrica impiegata per qualsiasi uso nelle abitazioni entro l'aliquota massima stabilita dalla legge statale.

150. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 143 sono adottati sentita, per quelli riguardanti le regioni, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

151. L'attuazione della delega di cui al comma 143 dovrà assicurare l'assenza di oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, anche prevedendo misure compensative delle minori entrate attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali comunque attribuiti agli enti territoriali in relazione alla previsione di maggiori risorse proprie e dovrà, altresì, assicurare l'assenza di effetti finanziari netti negativi per le regioni e gli enti locali.

152. Per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi si osserva la procedura prevista dal comma 17 del presente articolo, tenuto conto di quanto stabilito al comma 150.

153. Ai fini di consentire alle regioni e agli enti locali di disporre delle informazioni e dei dati per pianificare e gestire la propria autonomia tributaria, è istituito un sistema di comunicazione fra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali, secondo i seguenti principi:

a) assicurazione alle regioni, province e comuni del flusso delle informazioni contenute nelle banche dati utili al raggiungimento dei fini sopra citati;

Testo Costituzione francese 1958 e modifiche successive

Lavori preparatori (cit. in De Vergottini,Diritto cost.comparato,4a ed. 1993, 571 nt.316:

- > WALINE, Note pratique sur la publication des travaux préparatoires de la constitution, RDPSP.1960,p.83 ss.
- BERLIA, Les travaux préparatoires de la constitution , ivi 1967 p.503 ss. ?
- > HAMON, Regards nouveaux sur les origines de la Vème République,ivi 1975,p.415 ss.

Sul referendum 6 nov.1962 e la sua inosservanza da parte di D e Gaulle dell'art.89 della cost.,che prevede la procedura direvsione

- > BERLIA, Le problème de la constitutionnalité du referendum du 28 octobre 1962 ivi 1962,p.936 ss.
- BARTOLINI,Riforma istituzionale e sistema politico.La Francia gollista, Bologna 1981

SARTORI nell'audizione alla Bicamerale- Comitato Forma di governo ha chiamato più volte la costituzione gollista cost.Debré.A questo personaggio attribuisce l'idea geniale di avere creato una costituzione con due motori,uno il Presidente della Repubblica allorchè dispone anche della maggioranza parlamentare, l'altro il capo del governo qualora abbia una maggioranza parlamentare ,che manca invece al Presidente.

L'opinione di Sartori è che la coabitazione funzionò bene,quando il caso si verificò,cioè nel 1986,allorché nelle elezioni per l'assemblea nazionale vinse una coalizione di centro destra.Tale opinione non è però condivisa da molti,penso la maggioranza,degli studiosi del tema. Occorrerebbe un libro molto recente di storia politica della Francia,che contenga i dati sulla coabitazione.

Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et de l'Étranger - Paris.

*RF (Assemblée Nationale du Peuple Français)
MRP (Mouvement Républicain Populaire)*

DRONTI...
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ETRANGER

43
101

MARCEL WALINE

PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT
ET DES SCIENCES ECONOMIQUES DE PARIS

GEORGES BERLIA

PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT
ET DES SCIENCES ECONOMIQUES DE PARIS

Secrétaire de la rédaction
THÉRÈSE PINET

I. CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE FRANÇAISE

Le Conseil Constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics,
par **LOUIS FAVOREU** (p. 5).

II. ANALYSE DES TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES (1^{er} SEPTEMBRE-31 DÉCEMBRE 1966), par **Thérèse PINET** (p. 121).

III. ANALYSES DE JURISPRUDENCE

I. NOTES DE JURISPRUDENCE, par **Marcel WALINE** (p. 143).

- § 1. *La responsabilité de l'État et la « guerre qui n'ose pas dire son nom »* (Conseil d'État, 30 mars 1966, *Soc. Ignazio Masina et C^{ie}, Guyot*).
- § 2. *La suspension non disciplinaire des agents publics* (Conseil d'État, 13 juillet 1966, *Fédération de l'Éducation Nationale*).

II. CONCLUSIONS DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT (p. 159).

Le principe de l'enrichissement sans cause est un principe général du droit qui s'applique à la matière des travaux publics même à défaut de texte (Conseil d'État, 14 octobre 1966, *Ministère de la Construction contre ville de Bordeaux*). Conclusions de **M. GALMOT**.

III. REVUE DE JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE.

I. Règles générales du contentieux.

- a) *Compétence,* par **J.-M. AUBY** (p. 170).
- b) *Procédure,* par **Roland DRAGO** (p. 173).

II. Droit administratif général, par **J.-M. AUBY** (p. 177).

III. Fonction publique, par **Roland DRAGO** (p. 186).

IV. BIBLIOGRAPHIE (p. 225).

V. INFORMATIONS (p. 244).



rait à la Romandie des organes intercantonaux (conférences périodiques et secrétariat permanent) pour l'étude de problèmes communs, notamment l'équipement et l'instruction publique (129). En fait, ce mouvement, dont il serait intéressant de suivre le développement dans les années à venir, constituerait une solution originale aux questions posées à l'heure actuelle, au sein de l'organisation fédérale, par la répartition des attributions nouvelles ; répartition qui se situe trop fréquemment, dans la pratique, entre le marchandage et le coup de force. Il s'agit, en effet, d'opposer au fédéralisme vertical, seul appliqué jusqu'ici, et qui repose sur le « principe de la subsidiarité (130) », un « fédéralisme horizontal », établissant des liens institutionnels entre des États fédérés, réunis naturellement par le voisinage et des affinités économiques et culturelles.

JEAN ROHR,

Professeur Agrégé au Lycée Charlemagne.

(129) Cf. J. P. Vouga (Annuaire de l'Association Suisse de Sciences Politiques, 1964, p. 83 et 89) : « Tout se passe comme si les Cantons n'établissent de rapports entre eux que sous la pression d'événements occasionnels. »

(130) Cf. la motion présentée par M. Borel, Député au Grand Conseil et au Conseil des États (Mémorial du 7 octobre 1966, p. 2009).

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE FRANÇAISE

1

LE PROJET DE LOI DU 5 MAI 1967 DEMANDANT UNE APPLICATION DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION

Les générations qui se sont succédé et se succèdent sur les bancs de nos lycées ont appris, apprennent et apprendront que le théâtre romantique s'oppose au théâtre classique, en particulier par le mélange des genres, comique et tragique, qu'il réalise.

De ce fait le premier prétend restituer à la scène la vie, dans sa complexité et sa richesse réelles.

Il semble bien que l'étude de notre vie publique est trop volontiers abordée avec une âme romantique : les analyses juridiques s'y mêlent avec celles de la science politique et celles-ci ne sont pas toujours associées de considérations qui relèvent de l'art politique.

Le projet de loi déposé le 5 mai 1967 et qui tend à autoriser « le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre économique et social » a reçu un accueil qui, comme il en a été trop souvent dans un passé récent, est marqué par cette confusion.

Pour un juriste, deux questions se posent : Est-ce que l'initiative gouvernementale est constitutionnelle ou ne l'est pas ?

Dans l'éventualité où la seconde hypothèse serait la bonne, existe-t-il un organe, juridictionnel ou politique, chargé de constater cette violation de la Constitution ?

La complémentarité des deux questions est évidente. Elles n'en appellent pas moins des remarques particulières à l'une et à l'autre.

§ 1. — LA CONSTITUTIONNALITÉ DE L'INITIATIVE GOUVERNEMENTALE

La constitutionnalité de l'initiative gouvernementale a été mise en cause sur deux plans.

La demande de pouvoirs spéciaux serait contraire au libellé de l'article 38 de la Constitution ainsi qu'à l'esprit même de la pratique que permet le texte.

a) *Analyse exégétique de l'article 38.*

L'article 38 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

« Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

« A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. »

Seul est en cause le premier alinéa de l'article. Il l'est dans la mesure où il précise que la demande d'autorisation présentée par le Gouvernement l'est « pour l'exécution de son programme ».

La rédaction initiale du texte destiné à devenir l'article 38 indiquait que la demande du Gouvernement pouvait intervenir « après approbation de son programme par l'Assemblée Nationale » (1).

L'analyse exégétique implique donc que l'on recherche pourquoi les expressions « pour l'exécution de son programme » ont été substituées aux termes « après approbation de son programme par l'Assemblée Nationale ». L'opération s'est faite en deux temps.

C'est dans la séance du 8 août 1958 du Comité Consultatif Constitutionnel que M. Gilbert-Jules déclare « les mots « après approbation de son programme par l'Assemblée Nationale » me paraissent inutiles » (2).

Il rencontre l'approbation du Commissaire du Gouvernement qui indique que les termes évoqués n'apportent pas, en effet, « grand-chose ».

C'est dans ces conditions que la suppression de ces expressions est

(1) Cette Revue, 1958, p. 458. Article 34 de l'avant-projet.

(2) Travaux préparatoires de la Constitution. Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel (*Documentation française*), p. 112.

proposée et retenue, comme en font foi les propositions adoptées par le Comité Consultatif Constitutionnel. Il s'agit du premier temps.

Ces propositions et l'avant-projet gouvernemental furent alors soumis au Conseil d'État le 21 août 1958 ; ils firent, semble-t-il, l'objet d'un débat au sein d'une Commission spéciale constitutionnelle avant que n'interviennent un avis du Conseil d'État en date du 28 août 1958 et le texte définitif de la Constitution adopté par le referendum du 28 septembre 1958. Il s'agit du second temps au cours duquel apparaît la rédaction définitive.

La publication des documents qui jalonnent ce deuxième stade du travail constitutionnel a été promise et l'a été officiellement en 1959 et en 1960 (3).

Elle n'est, cependant, pas intervenue en 1967. Par ailleurs, l'accès à ces éléments précieux d'information, ouvert à certains, a été, parfois, refusé à d'autres par le cabinet du Premier Ministre.

Sans doute ce comportement est-il susceptible d'être retenu pour se prononcer sur l'application générale de notre constitution.

Il reste qu'en l'espèce, il rend impossible une analyse exégétique et que l'on doit conclure que nous ne savons pas à quel stade de la procédure les termes « pour l'exécution de son programme » ont été introduits, ni pourquoi ils l'ont été.

b) *L'esprit de l'article 38.*

C'est Maurice Duverger qui sous le titre prometteur : « Un détournement de pouvoir », a posé la question de l'esprit de l'article 38 (4).

Pour lui le projet gouvernemental constitue un détournement de pouvoir c'est-à-dire envisage un recours à l'article 38 dans un but autre que celui pour lequel l'article a été rédigé.

Ce détournement de pouvoir s'établirait à partir de deux ordres de considérations, l'un très général, l'autre plus proche des règles mêmes de la Constitution de 1958.

Sur un plan général, les décrets-lois, dont l'article 38 constitue une hypothèse d'application, sont intervenus traditionnellement à raison de la gravité d'une crise, de l'urgence qu'il y avait à y porter remède et de l'incapacité patente du Parlement à dominer la première et à satisfaire aux exigences de la seconde.

(3) En ce sens *idem*, p. 6 et *Documentation française*, Notes et études documentaires, 1959, n° 2530, Avertissement (p. 3).

(4) *Le Monde*, jeudi 4 mai 1967.

La situation actuelle est tout à fait différente : elle ne révèle pas une crise grave qui supposerait des mesures d'urgence. Au surplus, la législature, qui se met à peine au travail, n'a pas fait la preuve de son impuissance.

Il faut donc comprendre que le recours aux ordonnances n'a d'autre justification que le risque né de la faiblesse numérique de la majorité et, peut-être, de son manque de cohésion.

Sur un plan beaucoup plus étroit, et où seule la constitution de 1958 est en cause, il y aurait lieu de noter que l'article 38 n'est intervenu qu'au sein de prévoir « un mécanisme de secours destiné à compenser ce qu'il peut y avoir d'imparfait dans le système de l'article 34 », c'est-à-dire dans l'article de la Constitution qui distingue les domaines législatif et réglementaire et s'efforce de préciser leurs frontières (5).

Il est certain que le projet du Gouvernement ne peut trouver sa justification dans cette dernière analyse, présentée par les membres du groupe de travail qui a suivi l'élaboration de la Constitution.

Mais il importe de noter que les travaux du Comité Consultatif Constitutionnel ne confirment pas entièrement les déclarations des membres du groupe de travail.

Si l'on excepte, en effet, l'effort du Commissaire du Gouvernement pour lier les articles 34 et 38, on ne peut qu'être frappé par la concordance des déclarations de MM. Paul Reynaud, Teitgen et des inquiétudes de M. Dejean. Pour les uns comme pour les autres, il s'agit du problème général et traditionnel des décrets-lois.

« L'expérience montre que les délégations de pouvoirs sont nécessaires, dit Pierre-Henri Teitgen... Comment croire, par exemple, que l'on pourra faire une réforme fiscale par la loi alors que le peuple français l'attend depuis plus de dix ans ? » (6).

« Avant la guerre, déclare Paul Reynaud, la situation n'a été redressée

(5) Cette analyse est empruntée par Maurice Duverger aux « Commentaires sur la Constitution du 4 octobre 1958 » (Notes et études documentaires, 1959, n° 2530). A propos de ce document, le Commissaire du Gouvernement Michel Bernard a pu dire dans ses conclusions sous l'affaire sieur d'Ornano (voir cette Revue, 1966, p. 285) qu'il s'agissait là d'un « commentaire officieux et d'ailleurs imprécis ». Jusqu'ici, à défaut de plus amples informations, on serait porté à considérer que le document est un commentaire plus imprécis qu'imprécis. Il faut, cependant, noter que, les membres du Conseil d'Etat ayant accès à des documents qui n'ont pas été publiés, leurs appréciations sont susceptibles de se fonder sur une information plus riche que celle des commentateurs.

(6) Travaux préparatoires de la Constitution, op. cit., p. 113.

46
que grâce aux décrets-lois. Il faut faire confiance aux représentants du peuple pour apprécier s'ils doivent ou non déléguer une partie de leurs pouvoirs.»

La conclusion, par conséquent, est que si l'on veut apprécier l'esprit de l'article 38, il est pour le moins prudent de ne se placer que sur le plan général de la procédure des décrets-lois, en excluant une argumentation douteuse sur l'intimité incertaine des rapports entre les articles 34 et 38 de la Constitution de 1958.

Ce n'est pas à dire, pour autant, que l'analyse de Maurice Duverger soit dépourvue de toute pertinence.

Elle rend compte fort exactement de la tradition qui veut que le recours aux décrets-lois suppose une double appréciation, celle de la gravité de situation, celle de la capacité du Parlement, desquelles se déduira la décision du Gouvernement. Une législature disciplinée et efficace pourra affronter des crises devant lesquelles s'effondrerait une chambre divisée et incertaine.

En l'espèce le Gouvernement a supposé établie l'inaptitude d'une assemblée, qui ne s'est pas mise au travail, à faire face à une situation où les éléments de normalité sont, de loin, les plus importants.

Pour autant le problème n'est pas résolu car la question se pose alors de savoir s'il existe un organe compétent, juridictionnel ou autre, pour apprécier ce « détournement de pouvoir politique ».

§ 2. — LE CONTRÔLE DE L'INITIATIVE GOUVERNEMENTALE

On peut concevoir un double contrôle de l'initiative gouvernementale :

a) Le premier consisterait à interpréter les termes « pour l'exécution de son programme » comme faisant obligation au Gouvernement d'engager sa responsabilité sur ce programme. Il devrait le faire selon les formes de l'article 49 de la Constitution qui dispose que « le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».

Sans doute est-il question dans les articles 38 et 49 de la Constitution du « programme » du Gouvernement. Sans doute la liaison faite entre les deux textes par Maurice Duverger est logique et l'on peut même envisager qu'elle puisse rendre compte de la conviction qu'avaient les rédacteurs de la Constitution.

Pour autant, le vote de la loi de pleins pouvoirs n'en serait-il pas moins constitutionnel dès lors qu'une majorité parlementaire s'estimerait suffisamment informée par les explications données par le Gouvernement, alors même que celui-ci n'a pas recouru à la procédure de l'article 49 ?

Le recours au Conseil Constitutionnel qu'envisage, sur ce point, Maurice Duverger repose, à mon sens, sur une pétition de principe. Celle-ci consiste à préjuger des énonciations qui figurent dans les travaux préparatoires qui sont à la disposition du Conseil Constitutionnel ou dont celui-ci peut demander communication.

J'ai déjà eu l'occasion d'indiquer que le refus de tenir les promesses faites en ce qui concerne la publication des travaux préparatoires n'est pas, à mon sens, fortuit (7) et la question a suffisamment d'importance pour que nous ayons à la traiter ultérieurement avec l'ampleur qu'elle mérite.

Pour autant, une probité et une objectivité intellectuelles totales ne s'en imposent pas moins au chroniqueur.

La conclusion doit donc être que, dans l'état actuel de nos informations, l'initiative gouvernementale doit être tenue pour parfaitement constitutionnelle.

b) Le second contrôle que l'on pourrait concevoir, encore qu'il n'ait pas été envisagé directement, porterait sur le « détournement de pouvoir politique » que l'on peut voir dans l'initiative gouvernementale.

Deux remarques paraissent s'imposer.

Il est bien certain, en premier lieu, qu'un recours devant le Conseil Constitutionnel à cette fin doit être tenu pour inconcevable.

Il aboutirait, en effet, à esquisser la perspective d'un véritable gouvernement des juges. Celle-ci a été constamment exclue et, en la matière, se rencontrent aussi bien les tenants de l'ancienne souveraineté parlementaire que les partisans d'une revalorisation plus ou moins systématique, et parfois plus ou moins constitutionnelle, du pouvoir exécutif.

S'il en était besoin, le procès-verbal de la séance du Comité Consultatif Constitutionnel du 5 août 1958 confirmerait cette analyse. Le débat est dominé entièrement par le souci d'ouvrir l'accès au Conseil Constitutionnel d'une part, assez largement pour que se dessine une manière d'équilibre des chances entre exécutif et législatif d'autre part, pas trop largement pour que le gouvernement des juges soit exclu.

(7) Cette Revue, 1964, p. 130, note 3.

C'est en particulier le sens, je crois, d'une déclaration du Garde des Sceaux de l'époque, M. Michel Debré :

« Nous nous sommes attachés, non pas à éparpiller les pouvoirs comme « feint de le croire M. Teitgen, mais bien à définir les responsabilités « de ceux qui les exercent. On peut aller plus loin ou moins loin dans « la voie de ce qu'il appelle — je reviendrai sur ce point — le Gouverne- « ment des retraités et qui serait, en réalité, le Gouvernement des juges. « Mais à un certain stade, il y a incompatibilité entre le recours à ce « Conseil et l'exercice du régime parlementaire, car ni les assemblées ni « l'opinion publique n'accepteraient que des juges participent constam- « ment à la vie politique... »

Dans le même sens on peut noter qu'un amendement tendant à prévoir que le tiers des membres de chacune des deux assemblées pourrait saisir le Conseil Constitutionnel ne sera pas, en définitive, retenu dans le texte définitif de la Constitution (8).

C'est cette situation d'ensemble que paraît avoir sanctionnée la décision du Conseil Constitutionnel du 6 novembre 1962 dans le considérant où il est dit :

« Considérant que la compétence du Conseil Constitutionnel est stricte- « ment délimitée par la Constitution ainsi que par les dispositions de la « loi organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil Constitutionnel prise « pour l'application du titre VII de celle-ci ; que le Conseil ne saurait donc « être appelé à se prononcer sur d'autres cas que ceux qui sont limitative- « ment prévus par ces textes (9). »

La seconde remarque qui peut être faite n'est qu'un rappel qui ne devrait pas être nécessaire mais que le climat, qui a entouré volontiers les applications juridiquement contestées de la Constitution, ne rend, cependant, peut-être pas superflu.

Alors même que l'on aurait démontré l'inconstitutionnalité du projet de loi gouvernemental, on ne pourrait pas, pour autant, en conclure qu'il existe nécessairement un organe habilité à constater cette inconstitutionnalité.

Il y a toujours une marge, dont l'ampleur seule varie avec les régimes et les pays, où le respect de la Constitution ne repose que sur le loyalisme des pouvoirs et où les manquements à ce dernier ne peuvent rencontrer

(8) Travaux préparatoires de la Constitution, op. cit., p. 75 et 76. Voir encore la déclaration de M. Triboulet, *idem*, p. 76.

(9) Dailor, 1963, J., p. 395.

une sanction, strictement politique, que dans l'existence d'un civisme général. Il y a là une évidence que chacun, à son tour, oublie trop fréquemment.

..

En conclusion, il semble donc correct de considérer que, dans l'état actuel de nos informations, l'initiative gouvernementale de demande des pouvoirs spéciaux est parfaitement constitutionnelle.

Pour le surplus, c'est à l'Assemblée Nationale de décider par un vote strictement politique si elle est ou non sensible aux aspects indiscutablement particuliers de la demande qui lui est soumise.

Georges BERLIA.

68

II

POUVOIR ET SUPPLÉANCE

(sur l'article L. O. 134 du Code électoral)

Le débat soulevé par l'article L. O. 134 du Code électoral (« Un député, un sénateur ou le remplaçant d'un membre d'une assemblée parlementaire ne peut être remplaçant d'un candidat à l'Assemblée Nationale » ; l'article L. O. 296 étendant cette disposition aux élections sénatoriales) est relatif aux rapports d'inéligibilité entre parlementaires et suppléants.

Il a été ouvert, au cours de la campagne précédant les élections législatives de 1967, par certains membres de l'opposition, à l'occasion d'un cas-limite : la légitimité de la candidature de membres du Gouvernement ayant choisi comme suppléant le précédent député de la circonscription. Il s'est étendu, lors du contentieux électoral, à des cas de candidatures « ordinaires », et a été tranché par le Conseil Constitutionnel en faveur de la thèse gouvernementale (1), mais atteint également des candidatures d'opposition. Il se situe donc dans un cadre juridique et socio-politique plus général. Le débat semble en effet s'étager sur trois plans : technique juridique, architecture constitutionnelle, mode d'équilibrage des forces en présence.

..

Sur le plan de la technique juridique, l'interprétation de l'article L. O. 134 (2) suppose la mise en corrélation de deux problèmes distincts. L'un de temps : date d'appréciation de l'inéligibilité ; l'autre de pouvoir : existence de la qualité de parlementaire ou de suppléant.

(1) V. les premières décisions rendues, d'ailleurs similaires, qu'il s'agisse de candidatures ministérielles : é. Fouchet (A. N., Meurthe-et-Moselle, 1^{re}), et é. Marette (A. N., Seine, 17^e) ; ou de candidatures ordinaires : é. Georges Bonnet (A. N., Dordogne, 3^e), Conseil Constitutionnel, 11 mai 1967, *J. O.*, 21 mai 1967, pp. 5004 sq.

(2) V. Jean-Paul CHANAY, *Le suffrage politique en France*, Ecole Pratique des Hautes Études, Paris-La Haye, 1965, Mouton, § 367.

(Berlioz, 4962)

69
DROIT PUBLIC
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER

DIRECTEURS
MARCEL WALINE

GEORGES BERLIA

PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT
ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE PARIS

PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT
ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE PARIS

Secrétaire de la rédaction
THÉRÈSE PINET

- I. LE MINISTÈRE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT EN ITALIE, par Jacques de LANVERSEN (p. 629).
- II. CHRONIQUE EUROPÉENNE. LE DROIT DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES JURISDICTIONS FRANÇAISES (CONSEIL D'ÉTAT, 22 DÉCEMBRE 1961, S. N. C. F. CONTRE MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES TRANSPORTS), par Roger-Michel CHEVALLIER (p. 646).
- III. CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ÉTRANGÈRE. LE QUATRIÈME GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, par Jean AMPHOUX (p. 664).
- IV. CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE FRANÇAISE, par Léo HAMON et Claude ÉMERI (p. 699).
Les accords d'Évian et le Parlement. Le changement de Gouvernement. Le mandat parlementaire. L'exercice du pouvoir législatif. Annuaire.
- V. ANALYSES DE JURISPRUDENCE
- I. NOTES DE JURISPRUDENCE, par Marcel WALINE (p. 721).
La notion d'acte administratif (Conseil d'État, 6 octobre 1961, Groupement national d'achat des produits obligatoires) ; 3 novembre 1961, Ecole technique Saint-Joseph ; 20 novembre 1961, Mison.
- II. CONCLUSIONS DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT (p. 739).
Portée de l'article 34 de la Constitution, disposant que la loi détermine les principes fondamentaux du droit de la Sécurité sociale. — L'égalité entre les citoyens est un principe général de droit dont le respect s'impose au pouvoir réglementaire autonome mais que le caractère des situations ou des motifs d'intérêt général peuvent susciter à une certaine discrimination juridique. — La notion de juridiction, distinction entre la création d'un nouvel ordre de juridiction et le simple aménagement de juridictions existantes (Conseil d'État, 13 juillet 1961, Conseil National de l'Ordre des Médecins). Conclusions de M. BRAIBANT.
- III. REVUE DE JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE, par J.-M. AUBY et Roland DRAGO (Sommaire, p. 774).
- IV. REVUE DE JURISPRUDENCE FRANÇAISE EN MATIÈRE INTERNATIONALE, par Jacques ROBERT (p. 824).
- VI. BIBLIOGRAPHIE (p. 834) et INDEX DES MÉMOIRES DE DOCTORAT, par Pierre FACTET (p. 866).

Pages 629 à 872

Juillet-Août 1962

N° 4

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

LE PROBLÈME DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DU RÉFÉRENDUM DU 28 OCTOBRE 1962

Un décret du 2 octobre 1962 (1) décidait de soumettre au référendum le 28 octobre suivant un projet de loi relatif à l'élection du Président de la République qui modifiait, de ce fait, l'article 7 de la Constitution.

Il résulte, tant de la lettre du Premier Ministre au Président de la République, en date du 2 octobre, que des considérants du décret précité, que cette initiative se fondait sur l'article 11 de la Constitution. Celui-ci prévoit la possibilité d'un recours au référendum (2). La ques-

(1) Voir *infra*, Annexes, p. 917.

(2) Nous reproduisons le libellé des articles 11 et 89 de la Constitution, qui sont les deux textes essentiellement en cause. Le numérotage des alinéas est de nous.

Article 11.

§ 1^{er}. Le Président de la République sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au *Journal officiel* peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

§ 2. Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue dans le délai prévu à l'article précédent.

Article 89.

§ 1^{er}. L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.

§ 2. Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux Assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

§ 3. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé

tion est de savoir si cette procédure se limite, dans le domaine des lois, à la seule législation ordinaire ou si elle est susceptible d'être étendue à des fins de révision constitutionnelle. Dans cette dernière hypothèse, l'initiative du 2 octobre est constitutionnelle ; dans le premier cas elle est inconstitutionnelle.

La légalité constitutionnelle du décret en cause peut être appréciée, comme elle le sera dans les développements qui suivent, en fonction, d'abord, de la Constitution actuellement en vigueur, c'est-à-dire celle d'octobre 1958, par rapport, ensuite, aux principes généraux de notre droit public, et plus particulièrement de notre droit constitutionnel.

L'étude concernant la conformité ou l'absence de conformité du décret au texte constitutionnel de 1958 peut, à son tour, être examinée selon les deux techniques classiques d'interprétation c'est-à-dire en utilisant d'abord la méthode exégétique, qui ne prend en considération que le libellé des textes, en excluant toute référence aux travaux préparatoires, en faisant appel, ensuite à la méthode qui s'efforce d'établir les intentions des auteurs des textes et, pour ce faire, à l'inverse de la précédente suppose la plus large utilisation possible de ces mêmes travaux.

Ainsi serons-nous amenés à traiter successivement de l'interprétation exégétique, des travaux préparatoires et des principes généraux de notre droit constitutionnel.

§ 1. — Les enseignements de l'interprétation exégétique.

Nous bénéficions ici de l'intervention du Premier Ministre à l'Assemblée Nationale, intervention au cours de laquelle celui-ci a fondé ses conclusions, au moins pour l'essentiel, sur une analyse purement exégétique.

Ses propos ont été les suivants (3) :

« Il ressort donc, a-t-il dit, de l'article 89 — et ce raisonnement a été fait par des juristes avant moi — que ses rédacteurs ont voulu que la révision constitutionnelle pût intervenir soit sans référendum par accord du

« s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale.

§ 4. Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

§ 5. La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

(3) *J. O.*, Débats parlementaires de l'Assemblée Nationale, 1962, p. 3203.

« pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, soit s'il y a désaccord entre les deux, et que le pouvoir législatif seul soit favorable à la révision, avec l'obligation du référendum qui joue ainsi le rôle d'arbitrage, dont je viens de parler.

« Le législatif a donc la possibilité de réviser la Constitution contre le gré de l'exécutif et sans son concours, mais à la condition que le peuple soit saisi.

« Dès lors, continuait le Premier Ministre, admettre l'utilisation de l'article 11, permettre à l'exécutif de saisir lui aussi le peuple d'un projet élaboré en dehors du Parlement, ce n'est pas rompre, mais rétablir l'équilibre des pouvoirs. »

Ainsi la possibilité d'une utilisation de l'article 11 à des fins de révision constitutionnelle se justifierait-elle par un besoin de compensation, en quelque sorte, besoin de compensation qui trouverait son explication dans la portée de l'article 89 : selon les dispositions de ce dernier l'organe législatif, en effet, serait mis à même d'imposer éventuellement sa volonté de révision à l'exécutif sans que la situation inverse ait été prévue ; cette dernière ne deviendrait possible qu'en admettant que l'article 11 est susceptible de s'appliquer dans les matières constitutionnelles.

Cette analyse du Premier Ministre ne trouve aucune confirmation dans le libellé des divers articles de la Constitution et conduirait à admettre une interprétation déraisonnable de certains d'entre eux.

On sait que l'utilisation de la méthode exégétique suppose qu'entre deux interprétations d'un texte, on choisit celle qui est raisonnable, logique, vraisemblable pour exclure celle qui paraît illogique ou déraisonnable, étant bien entendu que ces qualificatifs, plus ou moins consacrés, visent les prétentions en cause et non les personnes.

a) On constate tout d'abord que les textes ne confirment pas l'interprétation gouvernementale. Un titre de la Constitution, le titre XIV, est intitulé « De la révision » et est constitué d'un article unique, l'article 89. Pour sa part l'article 11 figure au titre 2 consacré au Président de la République.

Or si les articles 11 et 89 traitaient, l'un et l'autre, de deux procédures de révision constitutionnelle soudées entre elles par l'étroit rapport de complémentarité qu'a suggéré le Premier Ministre, comment concevoir que ces deux procédures ne se fassent pas suite, soit dans les articles différents mais successifs d'un même titre, soit, mieux encore, dans les alinéas successifs d'un seul et même article ?

Sans doute peut-on faire remarquer en faveur du désordre dans la répartition des matières et des procédures que suppose la thèse gouverne-

mentale, que l'article 11 étant considéré, par hypothèse, bivalent, c'est-à-dire susceptible de s'appliquer aussi bien en matière législative qu'en matière constitutionnelle, il est inévitable qu'il se trouve mal situé dans l'ensemble constitutionnel à raison de l'un ou de l'autre de ses domaines d'application. Il est évident que dans ce cas la solution, aussi aisée que pertinente, eût été qu'un renvoi de l'un des articles à l'autre vienne corriger le rattachement partiellement vicieux de l'article 11 à un titre autre que le titre XIV. Le libellé des dispositions en cause montre que cette référence n'existe pas, en quelque sens que ce soit.

Or si la thèse gouvernementale était exacte cette absence de renvoi constituerait une malencontreuse rédactionnelle assez grossière de la part des auteurs du texte. En effet, les deux derniers alinéas, les alinéas 4 et 5, de l'article 89 limitent le droit de révision que ce soit dans l'hypothèse d'une atteinte à l'intégrité du territoire, ou à propos de la forme républicaine du Gouvernement. On voudra bien, sans doute, rejeter comme déraisonnable l'interprétation qui concluerait que ces limitations atteignent bien l'une des deux procédures de révision mais ne concernent pas l'autre. Il faudrait conclure alors à l'omission dans l'article 11 d'un renvoi aux derniers alinéas de l'article 89, omission constitutive de la malencontreuse rédactionnelle indiquée plus haut.

Ainsi, sur ce premier point, la thèse gouvernementale ne trouve aucune confirmation dans le libellé des textes et ne saurait être admise à défaut de présumer, discrétionnairement, une rédaction vicieuse.

b) L'analyse exégétique nous conduits, une fois encore, à des conclusions similaires si nous évoquons, maintenant, non pas les silences des textes mais leurs énonciations expresses.

L'article 11 de la Constitution parle de projet de loi « portant sur l'organisation des pouvoirs publics ». Il n'est fait aucune allusion à un projet de loi portant sur les rapports entre pouvoirs publics.

Apprécions la portée de l'expression retenue, successivement dans les domaines législatif et constitutionnel.

Il existe dans le domaine législatif ordinaire un ensemble de textes qui concernent l'organisation des pouvoirs publics ; c'est le cas par exemple de la législation électorale, politiquement importante dans certains de ses textes. La matière électorale est assez traditionnellement en France répartie entre le domaine constitutionnel (élection du Président de la République, par exemple) et le domaine législatif ordinaire (élections des députés par exemple).

Nous trouverons, donc, dans le domaine constitutionnel d'abord des règles relatives à l'organisation des pouvoirs publics ; nous y rencon-

trons aussi, si nous laissons de côté ce qui relève du préambule ou d'une manière de déclaration des droits, des dispositions relatives aux rapports entre pouvoirs publics. C'est sous l'un ou l'autre de ces deux chefs — organisation des pouvoirs publics, rapports entre pouvoirs publics — que l'on pourrait regrouper, d'ailleurs, l'ensemble des dispositions de la Constitution.

Que constate-t-on alors ? On vérifiera d'abord que si l'organisation des pouvoirs publics relève, à la fois, du domaine constitutionnel et du domaine législatif, les rapports des pouvoirs publics relèvent exclusivement du domaine constitutionnel.

Dès lors si l'on restreint l'application de l'article 11 au domaine législatif on aboutit à une interprétation logique puisqu'on décide de soumettre au référendum les lois ordinaires politiquement importantes.

Si, comme le suppose la thèse gouvernementale, on considère l'article 11 comme susceptible de s'appliquer dans le domaine constitutionnel, on retient une interprétation insusceptible de toute explication raisonnable puisqu'il faut supposer que l'article 11 vise les seules dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation des pouvoirs publics tandis que l'article 89 concerne, lui, l'ensemble des énonciations du texte de 1958. Quel semblant de vraisemblance y a-t-il que les rédacteurs du texte de 1958 aient entendu réserver ainsi l'article 11 aux règles de la procédure d'élections du Président de la République, par exemple, pour en exclure, par contre, celles relatives à l'organisation de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement ?

A la vérité les défenseurs de la thèse gouvernementale récuseraient évidemment cette dissociation à l'intérieur du domaine constitutionnel. Il faut remarquer alors que leur thèse aurait reçu satisfaction si l'article 11 avait visé « tout projet de loi portant révision de la Constitution ou relatif à l'organisation des pouvoirs publics » ; la lecture de l'article 11 montre combien on est loin de compte.

c) Sans prétendre épuiser les conclusions auxquelles peut conduire la méthode exégétique, il est intéressant d'évoquer l'application de l'article 11 en matière de traités internationaux.

Ce dernier texte dispose que la procédure qu'il prévoit peut intervenir à propos d'un projet de loi « tendant à autoriser la ratification d'un traité qui sans être contraire à la Constitution aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. »

Par ailleurs l'article 54 stipule que si le Conseil constitutionnel a déclaré « qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution. »

Ainsi apparaît-il que le référendum de l'article 11 est expressément prévu en matière de traités internationaux dans la mesure même où ceux-ci ne posent pas un problème de révision constitutionnelle.

N'est-il pas logique de conclure, en raisonnant par analogie, que si les questions de révision constitutionnelle sont exclues de l'article 11 lorsqu'elles sont posées par les traités internationaux, elles le restent encore lorsqu'elles le sont par un projet de loi ?

Ce ne sont pas, en effet, les règles procédurales de l'article 54, qui prévoient que le traité contraire à la Constitution ne saurait entrer en vigueur qu'après une révision adéquate de cette dernière, qui peuvent expliquer l'exclusion des traités dits couramment inconstitutionnels, du champ d'application de l'article 11.

Ces dispositions obligent à un alignement, en quelque sorte, de la Constitution sur le traité et prévoient que cette harmonisation des textes doit intervenir préalablement à l'entrée en vigueur du traité. On ne voit pas en quoi cet aménagement de procédure interdit que l'on s'assure de l'assentiment populaire au traité avant de recourir, éventuellement, à une révision de la Constitution. Il aurait même été plus logique de rechercher, d'abord, l'expression de la volonté populaire plutôt que d'ouvrir une procédure de révision qui risque d'être condamnée si le peuple, saisi en fin de procédure, exprime alors sa désapprobation du traité en rejetant le projet de loi visant à rendre la Constitution conforme à ce dernier.

A la vérité la thèse du Premier Ministre, lui aussi, supposerait techniquement un libellé différent du texte constitutionnel et que l'article 11 eût visé, par exemple, tout projet de loi « tendant à autoriser la ratification d'un traité déclaré par le Conseil constitutionnel contraire, en tout ou en partie, à la Constitution ou qui sans être contraire à celle-ci aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. » On ne peut que constater, comme précédemment, combien on est loin de compte.

§ 2. — Les enseignements des travaux préparatoires.

Pour aussi modestes que soient ceux des travaux préparatoires qui ont été rendus publics (4), leurs enseignements n'en sont pas moins décisifs.

(4) On sait que la publication du procès-verbal de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat saisi pour avis du projet de Constitution, qui a été annoncée, n'est pas encore intervenue. Cependant, comme il a été

a) On lit dans les *Commentaires sur la Constitution* établis par certains membres du groupe de travail qui ont participé aux côtés du Garde des Sceaux à la préparation des textes constitutionnels (5), à propos de la proposition de référendum que le Gouvernement ou les deux Assemblées peuvent adresser au Président de la République aux termes du premier alinéa de l'article 11, les précisions suivantes :

« Le Président saisi d'une telle proposition est entièrement maître de décider, seul et sans contresens si oui ou non un référendum doit avoir lieu. Pourquoi ? Parce qu'il peut y avoir un certain nombre de lois particulièrement importantes pour l'avenir de la Nation qu'il serait fâcheux de voir votées par une majorité de hasard. S'il en était ainsi, ces lois pourraient être contestées non seulement dans l'immédiat mais dans l'avenir... »

Ainsi le référendum de l'article 11 en matière de lois a été prévu afin de se prémunir contre le risque d'une majorité de hasard. La lecture de l'article 89 montre surabondamment que pareille occurrence ne risque pas de se produire du fait de l'application de ce texte : l'alinéa 3 de ce dernier, en effet, montre qu'il dépend du Président de la République et du Président de la République seul, qu'intervienne ou non le recours au référendum ; au surplus, et dans l'hypothèse où cette procédure est écartée, un vote de surprise est exclu puisque les deux chambres réunies en Congrès ne peuvent approuver le projet qu'à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Dès lors que l'explication et la justification du référendum de l'article 11 sont dans le souci d'éviter le résultat d'une majorité de hasard, il est bien évident que les lois constitutionnelles sont extérieures à son champ d'application puisque l'article 89 exclut, aussi complètement qu'on peut le souhaiter, l'éventualité d'une pareille majorité.

b) Les travaux préparatoires permettent de réfuter l'analyse présentée par le Premier Ministre sur un autre point. Ce dernier a exposé à l'Assemblée qu'en rejetant la révision constitutionnelle hors du domaine de l'article 11 on aboutirait à permettre au Sénat de faire obstacle à une révision constitutionnelle étant donné le rôle qui lui est dévolu aux termes de l'article 89. « Une telle situation serait si absurde, disait-il,

reconnu à la tribune de l'Assemblée Nationale que le Conseil d'État, à l'unanimité moins une voix avait apprécié comme inconstitutionnel le projet de décret du 2 octobre 1962, il est correct de présumer que ce document est conforme à la thèse soutenue au texte.

(5) Documentation française. *Notes et Études documentaires*, 11 avril 1959, n° 2530, p. 8.

elle résisterait si peu à la réalité des faits qu'on voit mal comment on pourrait même la défendre (6) ».

A la vérité, et quoi qu'il en soit évidemment de l'appréciation politique susceptible d'être portée sur cette situation, c'est bien celle que dénonce le Premier Ministre que les constituants ont entendu réaliser. Cela résulte des *Commentaires sur la Constitution* précédemment cités. Les auteurs y distinguent le système de révision normal, ou ordinaire, c'est-à-dire celui que prévoit le second alinéa de l'article 89 avec recours au référendum et le système d'exception, c'est-à-dire la réunion du Congrès qu'envisage le troisième alinéa du même texte.

A la question suivante (7), concernant le domaine de la révision :

C'est un domaine où le Sénat a un poids égal à celui de l'Assemblée Nationale ?

Ils font la réponse suivante :

« En cas de révision ordinaire, oui ; mais en cas de réunion du Congrès, le poids de l'Assemblée Nationale sera un peu plus important du fait que le nombre des Sénateurs est moindre que celui des Députés. »

§ 3. — Les enseignements des principes généraux de notre droit constitutionnel.

C'est avec ce troisième point de l'analyse que l'on aborde, à mon sens, l'aspect le plus intéressant du problème. Par delà les textes, en effet, qui peuvent consacrer, aménager, récuser la démocratie, c'est à l'essence même de celle-ci que l'on en vient.

La thèse en cause ici n'est pas reprise dans l'argumentation du Premier Ministre ; elle a été parfois suggérée, d'une manière plus ou moins diffuse, au bénéfice de l'initiative gouvernementale. Ces contours sont, cependant, clairs. Il importerait peu que l'article 11 eût été ou non correctement utilisé par le décret du 2 octobre ; dès lors que la procédure retenue aboutit à recueillir le verdict populaire, elle devrait être réputée démocratique et cette considération purgerait l'initiative prise, s'il en était besoin, des vices originels qui avaient pu l'entacher. Le peuple, appelé pour ratifier la Constitution, le serait valablement, à nouveau, pour voter une révision de celle-ci, même si cette seconde convocation ne résultait pas d'une application correcte de la Constitu-

(6) *J. O.*, op. cit., p. 3221.

(7) *Op. cit.*, p. 33.

tion en cause. En bref et pour user d'un vocabulaire plus politique que juridique et dont s'explique ainsi la brutalité, le référendum ou, plus exactement, le recours au référendum couvrirait tout.

Il est certes indiscutable qu'il n'existe pas une société quelconque, démocratique ou pas, qui puisse se dispenser d'assurer la sécurité des relations publiques et privées : à ce titre, en effet, la validation de situations juridiques, illicites par leur origine, ne saurait être systématiquement exclue. Le temps faisant son œuvre, et comme ailleurs, il existe une procédure, que n'ignore aucun système juridique et qui remplit cet office : c'est la prescription. Mais la prescription ne justifie pas l'état de fait persistant dont elle acceptera de dédaigner des conséquences de droit. Or, c'est précisément cette justification que l'on prétend trouver dans l'utilisation du référendum : c'est l'affirmation qu'il convient de vérifier.

Sans doute le référendum en matière constitutionnelle participe-t-il de l'exercice de la compétence constituante. Cette compétence peut s'exercer soit sous la forme du pouvoir constituant originaire, soit sous la forme d'un pouvoir constituant institué.

Le pouvoir constituant institué est celui dont un texte constitutionnel a aménagé la procédure et prévu l'exercice à fin d'assurer sa révision ; la Constitution recèle, en elle-même, en quelque sorte, le moyen de s'amender et de s'adapter à des conditions ou à des volontés nouvelles. C'est, dans ce but, que la Constitution de 1958 a organisé dans son article 89 les modalités de sa révision.

Le pouvoir constituant originaire intervient, au contraire, dans le cadre d'une crise politique révolutionnaire qui a entraîné l'effondrement du régime constitutionnel antérieurement établi. Dans ce cas, évidemment, les procédures de révision qu'avait pu prévoir la Constitution disparue ne sont pas plus susceptibles de fonctionner que n'importe quelle autre procédure du même texte. C'est une nouvelle Constitution qui doit être élaborée par une expression complète de la volonté populaire ; élection d'une constituante, recours à l'initiative populaire, etc. C'est ce pouvoir constituant originaire qui est susceptible, éventuellement, de prendre en charge ou à son compte la situation existante, qu'il justifie dans la mesure même où il l'a fait sienne.

La lettre du Premier Ministre comme les considérants du décret du 2 octobre montrent que le Gouvernement a entendu se placer dans le cadre du pouvoir constituant institué puisque sont visés divers articles de la Constitution. C'est qu'en effet le référendum qu'il organise ne couronne pas l'exercice du pouvoir constituant originaire mais constitue la phase terminale d'une procédure d'un pouvoir constituant institué.

Au pouvoir constituant prévu par l'article 89 de la Constitution (initiative de l'exécutif ou du législatif, vote du Parlement, recours au référendum ou à un vote du Parlement se prononçant à la majorité des trois cinquièmes), le Gouvernement substitue un autre pouvoir constituant institué, qu'il crée pour l'occasion (initiative de l'exécutif, référendum).

Il va de soi que la substitution au pouvoir constituant qu'a institué la Constitution d'un autre pouvoir constituant institué ne saurait s'assimiler à une restitution au peuple ou à la Nation du pouvoir constituant originaire qui appartient à ceux-ci. Or cette restitution eût pu, seule, donner valeur absolue au rejet, en l'espèce, de l'article 89.

À la vérité l'utilisation qui est faite du référendum à des fins de ratification d'une initiative exclusivement gouvernementale s'insère dans une tradition française assez ancienne qui remonte au Consulat, où l'on a vu naître le plébiscite qui sait retenir l'apparence des procédures démocratiques, à défaut de leur esprit et de leur essence.

Ainsi l'analyse littérale du texte de 1958, les travaux préparatoires de la Constitution et les principes généraux de notre droit constitutionnel militent en faveur d'une même conclusion qui est la constatation de l'inconstitutionnalité du décret du 2 octobre 1962.

∴

Il convient de tirer en conclusion les conséquences que postule l'analyse précédente.

Sans doute, l'initiative du 2 octobre dernier dans la mesure où elle constitue une violation de la Constitution n'est pas inédite. Nous avons eu l'occasion de signaler, à propos de la réunion des sessions extraordinaires du Parlement, la violation, par exemple, de l'article 39 de la Constitution (8). Il convient, une fois encore, de se demander si cet abandon du texte de 1958 correspond à un dessein cohérent de sorte que l'on pouvait espérer voir se dessiner les contours d'un régime politique, qui, sans aucun doute, ne devrait que très peu au texte qui lui sert de base, mais pourrait trouver ailleurs sa logique. Nous devons avouer qu'aucune tendance ne nous paraît se dégager en ce sens et qu'une sorte de précarité générale et diffuse semble plutôt atteindre chacune des dispositions de la Constitution (9).

(8) Cette Revue, 1960, p. 363.

(9) Ne sont pas seulement en cause, en effet, les dispositions relatives aux compétences du Parlement. L'effacement volontaire et systématique, si l'on peut dire quelques cas isolés comme celui du Ministre de l'Éducation Natio-

Quelques points, cependant, paraissent fâcheusement, d'ailleurs, acquis.

Ceux qui sont partisans d'une nouvelle tentative pour instaurer en France un gouvernement parlementaire reconnaîtront volontiers qu'un effort de limitation de la souveraineté parlementaire s'impose. Le référendum est une bonne technique pour ce faire. Or en retombant aussi rapidement et aussi ouvertement dans l'ornière plébiscitaire (10), le régime a délibérément pris le risque de discréditer, à terme, la technique même du référendum.

Ceux qui, au contraire des précédents, sont partisans d'un régime présidentiel ont volontiers indiqué, à juste titre, que celui-ci supposerait une forte revalorisation des pouvoirs du Parlement, une fois admise, par ailleurs, l'élection du Président au suffrage universel. Or les plus spectaculaires des violations de la Constitution sont intervenues au détriment des compétences parlementaires.

Concluons donc, mélancoliquement, que notre avenir constitutionnel paraît aussi bouché que peut l'être un horizon de l'Île-de-France par un après-midi pluvieux de cet automne.

GEORGES BERLIA.

nale, des membres du Gouvernement vis-à-vis de la Présidence de la République, a abouti, lui aussi, à fausser l'application du texte constitutionnel. La manière dont le Premier Ministre a entendu récuser l'accusation de forfaiture portée par le Président du Sénat sans paraître imaginer qu'une responsabilité particulière puisse atteindre les membres du Gouvernement sans concerner cependant le Président de la République est symptomatique (voir *J. O.*, op. cit., p. 3225).

(10) Le Président de la République a dit, en ce sens, dans son allocution du jeudi 18 octobre 1962 : « Si votre réponse est « non », comme le vous-
« draient tous les anciens partis afin de rétablir leur régime de malheur,
« ainsi que tous les factieux pour se lancer dans la subversion, ou même si
« la majorité des « oui » est faible, médiocre, aléatoire, il est bien évident
« que ma tâche sera terminée aussitôt et sans retour. » La portée de cette
déclaration doit s'apprécier, notamment, en fonction de l'article 68 de
la Constitution qui pose le principe, dans les termes traditionnels, de
l'irresponsabilité du Président de la République.

ANNEXE I

LETTRE DU PREMIER MINISTRE AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 2 octobre 1962.

Monsieur le Président,

Conformément aux délibérations du Conseil des Ministres de ce jour, j'ai l'honneur de vous proposer, au nom du Gouvernement, de soumettre au référendum, en vertu de l'article 11 de la Constitution, le projet de loi relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mon profond respect.

GEORGES POMPIDOU.

DÉCRET N° 62-1127 DU 2 OCTOBRE 1962

DÉCRÉTANT DE SOUMETTRE UN PROJET DE LOI AU RÉFÉRENDUM

Le Président de la République,

Vu les articles 3, 11, 19 et 60 de la Constitution ;

Le Conseil constitutionnel consulté dans les conditions prévues par l'article 46 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958,

Décrète :

ARTICLE PREMIER. — Le projet de loi annexé au présent décret sera soumis au référendum du 25 octobre 1962 conformément aux dispositions de l'article 11 de la Constitution.

ART. 2. — Les électeurs auront à répondre par OUI ou par NON à la question suivante :

« Approuvez-vous le projet de loi soumis au Peuple français par le Président de la République et relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel ? »

ART. 3. — Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 2 octobre 1962.

CH. DE GAULLE.

(Wahlme, 1960)

717
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ETRANGER

DIRECTEURS
MARCEL WALINE

PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT
ET DES SCIENCES ECONOMIQUES DE PARIS

GEORGES BERLIA

PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT
ET DES SCIENCES ECONOMIQUES DE PARIS

Secrétaire de la rédaction
SIMONE DREYFUS

SOMMAIRE

- I. — CONSIDERATIONS SUR UN TEXTE OUBLIÉ : LA LOI-CADRE ALGÉRIENNE, par Jacques ROBERT (p. 5). ARDENNES : LOIS DU 5 FÉVRIER 1958.
- II. — LA GARANTIE DES EMPRUNTS PUBLICS CONTRE LA DÉPRÉCIATION MONÉTAIRE EN FRANCE, par COCATRE ZILGIEN (p. 32).
- III. — LE DOMAINE PUBLIC MOBILIER, par François REYMOND (p. 49).
- IV. — CHRONIQUES ÉTRANGÈRES
ÉTATS-UNIS. UNE EXCEPTION AUX LOIS ANTI-TRUST : LES *Fair Trade Acts*, par Gilbert TIXIER (p. 66).
GRANDE-BRETAGNE. LA PROCÉDURE DE *Contempt of Court*, par Paul BARATIER (p. 81).
- V. — CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
1. NOTE PRATIQUE SUR LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA CONSTITUTION, par Marcel WALINE (p. 83).
2. PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION, par Jacques GEORGEL (p. 85).
3. TABLE MÉTHODIQUE DES TRAVAUX DU CONSEIL ÉCONOMIQUE (1^{er} janvier 1957-1^{er} janvier 1959), par Maurice AUBRY (p. 101).
- VI. — ANALYSES DES TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES (1^{er} septembre 1959-20 janvier 1960), par Simone DREYFUS (p. 112).
- VII. — ANALYSES DE JURISPRUDENCE
1. NOTES DE JURISPRUDENCE, par Marcel WALINE (p. 123).
§ 1. *L'indemnité d'occupation temporaire* (Conseil d'Etat, 17 avril 1959, Giraud). § 2. *Les pouvoirs du ministre saisi d'un recours hiérarchique contre une décision ayant créé des droits : application au licenciement des délégués du personnel* (Conseil d'Etat, 4 décembre 1959, Geoffroy).
2. CONCLUSIONS DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT (p. 144)
Des conditions de validité de la signification de l'ordonnance de soit communié, prise par l'ordonnance du 31 juillet 1953. De la portée des conclusions qui peut prendre l'intéressé au procès : de leur identité ou de leur non-identité aux conclusions prises par l'une des parties (C. E. Dame Pomar, 6 novembre 1959). *Conclusions de M. Michel BERNARD*.
3. REVUE DE JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE.
1. *Contentieux administratif*.
1^{er} Règles générales du contentieux : A) Compétence, par J.-M. AUBY (p. 165). B) Procédure, par Roland DRAGO (p. 166). 2^o Recours pour excès de pouvoir, par Roland DRAGO (p. 170). 3^o Responsabilité de la puissance publique, par Jean de SOTO (p. 173).
II. *Droit administratif général*, par J.-M. AUBY (p. 189) ; Jean de SOTO (contrats) (p. 195) ; Roland DRAGO (fonction publique) (p. 199).
- VIII. — BIBLIOGRAPHIE (p. 203).

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEURS

MARCEL WALINE

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT
ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE PARIS

GEORGES BERLIA

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT
ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE PARIS

Secrétaire de la rédaction
SIMONE DREYFUS

SOIXANTE-SEIZIÈME ANNÉE



LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

People réclama des poursuites contre une personne qui, au moment de la publication, faisait déjà l'objet de poursuites judiciaires. Nul ne prétendit que le journal eût été informé de l'ouverture de ces poursuites. La défense invoqua des précédents déjà anciens qui exigent en pareilles circonstances que le journaliste fût informé. La Haute Cour passa outre, invoquant des arrêts plus anciens (1742 et 1806) qui admettaient la culpabilité même en cas d'ignorance. En second lieu, en 1957, à l'occasion du fameux procès du docteur Adams, un article fut publié dans l'hebdomadaire américain *Newsweek*, vendu en Angleterre comme d'ailleurs dans d'autres pays. Les poursuites au titre de *Contempt of Court* furent alors exercées contre l'agence qui avait assuré la diffusion en Angleterre du périodique étranger. On devine l'émotion que suscita la condamnation. L'hebdomadaire *Spectator* publia en janvier 1958 un article de Brian Inglis, et le *Times* lui-même inséra un article intitulé « Nouvelle muselière pour la presse libre », le 17 juin de la même année. D'autres journaux intervinrent. Les choses en demeurèrent là. La dernière étude, à notre connaissance, est l'opuscule publié par la Section britannique de la Commission internationale des Juristes, *Justice*, présidée par Lord Shawcross. Le ton de cet article est strictement objectif et dépourvu de passion, mais les faits parlent d'eux-mêmes. Les suggestions positives sont également pleines d'intérêt. Les auteurs proposent essentiellement, dans le domaine de la procédure, qu'aucune décision répressive fondée sur le concept de *Contempt of Court* ne puisse être prise sans autorisation de l'*Attorney General* et, d'autre part, que les décisions soient susceptibles d'appel. L'ouverture de recours devant aboutir à une jurisprudence plus cohérente. Quant au fond, les auteurs estiment que le critère doit être recherché dans l'équilibre à établir entre le souci de protéger la saine administration de la justice (contre telle campagne de presse par exemple) et celui de sauvegarder une critique déferente mais libre. On remarquera que l'ouvrage ne propose pas une réforme législative d'ensemble.

Ce n'est point un « continental » qui peut prévoir quelle suite sera donnée à ces suggestions. Nous n'avons pas prétendu dégager une comparaison générale. Les risques sont différents d'un pays à l'autre, passions politiques d'une part, arbitraire d'un corps judiciaire qui est, plus qu'ailleurs, un pouvoir dans l'État, de l'autre. Nous avons voulu simplement signaler la rigueur singulière du régime anglais et constater une fois de plus qu'il convient de se délier des formules stéréotypées sur les garanties propres à tel pays ou à telle tradition juridique.

F. BARATIER.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

MOTE PRATIQUE SUR LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA CONSTITUTION

La « Documentation française » vient de publier un premier volume de travaux préparatoires de la Constitution, consacré aux avis et débats du Comité consultatif constitutionnel.

Un second volume sera « publié ultérieurement » (sans indication de date probable), contenant les débats et avis du Conseil d'État.

On peut regretter le retard considérable (dix-huit mois) de cette publication, retard qui ne semble d'ailleurs pas imputable aux services de la « Documentation française ».

Les constitutionnalistes vont naturellement s'empresser de prendre connaissance de ces travaux préparatoires afin d'y chercher des indications sur l'interprétation à donner aux dispositions constitutionnelles.

Nous tenons à les mettre en garde contre certains jugements hâtifs, en leur donnant quelques indications sur le caractère particulier de cette publication.

1° Il ne faut d'abord jamais oublier que nous sommes ici en présence d'un compte rendu analytique (et non sténographique) qui ne doit être consulté et utilisé qu'avec toutes les précautions qui s'imposent à l'égard de tout compte rendu de ce genre.

Les paroles prononcées en séance plénière du Comité consultatif constitutionnel ont été sténographiées; mais la sténographie n'en a jamais été soumise aux personnes dont les paroles ont été ainsi enregistrées, et ces personnes n'ont donc pas été en mesure d'y apporter les corrections qui sont d'usage dans des assemblées parlementaires.

2° Mais surtout, le texte actuellement publié n'est nullement la reproduction intégrale des débats, mais un résumé qui a été établi, j'ignore par qui, et en tout cas hors de tout contrôle des intéressés, qui n'en a pas eu la connaissance, si extraordinaire que cela puisse paraître, que par cette publication elle-même.

58

L'apparence est trompeuse, car, à certains passages, les rédacteurs de cet analytique ont reproduit, je ne sais pourquoi certaines brèves interruptions, ce qui peut donner au lecteur l'illusion de se trouver devant un compte rendu complet et textuel, alors qu'il n'en est rien en réalité.

Les interventions de la plupart des orateurs ont été, en réalité, très résumées; les rédacteurs de l'analytique se sont, certes, efforcés de ne pas défigurer la pensée ou l'argumentation des différents participants aux débats. Il est naturellement impossible d'affirmer qu'ils y aient toujours pleinement réussi. Une argumentation développée en une intervention de plusieurs minutes peut se trouver condensée en une phrase de trois lignes. Il est impossible que l'intervention ainsi résumée ne soit pas défigurée, quelle qu'ait été la conscience ou l'habileté des rédacteurs.

J'ajoute que, pas plus que la sténographie, le compte rendu analytique n'a été soumis aux intéressés, qui n'ont donc pas été mis en mesure d'indiquer les parties de leurs interventions qu'il leur paraissait impossible de ne pas résumer sans les déformer, ou de proposer un autre résumé, plus fidèle que celui qui a été retenu.

Il est donc nécessaire de faire les plus expresses réserves sur la fidélité avec laquelle sont présentées les interventions des différents membres du comité.

2° Il est nécessaire également d'expliquer la méthode de discussion adoptée.

La parole ne pouvait en général être prise (sauf pour quelques parlementaires chevronnés qui se permettaient parfois de la prendre d'autorité) que lorsqu'elle avait été donnée par le président de séance (qui a presque toujours été, en fait, le président du comité). Ce président accordait la parole dans l'ordre des demandes. Il arrivait ainsi qu'un orateur prit la parole longtemps après l'avoir demandée — parfois, à la séance suivante seulement. Dans l'intervalle, les interventions avaient porté sur d'autres points relatifs au même article, mais cependant très différents. L'analytique, suivant l'ordre chronologique des interventions, donne ainsi à la discussion un aspect de papillotement, voire même d'incohérence, qui trouve son explication dans cette méthode d'organisation des débats, méthode d'ailleurs très soutenable par d'excellentes raisons.

Il n'en reste pas moins que le lecteur devait en être averti.

MARCEL WALINE.

ASPECTS DU PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

I. — *Le Préambule et la Constitution.*

A. — Position interne ou externe du Préambule.

1. — L'éparpillement du Préambule.
2. — Le regroupement du Préambule.
3. — Les contradictions du Préambule et de la Constitution.

B. — Valeur supérieure ou inférieure du Préambule.

1. — Valeur de loi constitutionnelle.
2. — Valeur de loi ordinaire.

II. — *Le Préambule et les principes généraux du droit.*

A. — Les enseignements jurisprudentiels.

1. — La position initiale de la jurisprudence.
2. — Ses conséquences.
3. — Le renforcement des principes généraux.

B. — Les perspectives jurisprudentielles.

1. — La présence implicite des principes généraux : l'arrêt *Dame Viaucour*.
2. — La hiérarchie des principes généraux : l'arrêt *Syndicat général des ingénieurs-conseils*.
3. — La déclaration de 1789 et le Préambule, fondements de la jurisprudence : l'arrêt *Condamine*.

CONCLUSION.

Le Préambule de la Constitution de 1958 ne paraît guère attirer l'attention des auteurs. Il n'est pas, il est vrai, très engageant à première vue, et fait figure de parent pauvre à l'égard de devanciers dont la richesse avait suscité d'abondants commentaires.

Les raisons de cette désaffection sont évidentes : les travaux préparatoires, en dépit de réclamations des juristes et parlementaires — réitérées tout récemment encore au cours du débat budgétaire, en décembre 1959 — et de promesses du Constituant, s'obstinent à demeurer secrets. Le commentateur ne dispose dès lors que des rédactions successives du

texte, qui ne fournissent pas matière à de longues méditations. En 1946 au contraire, non seulement les débats avaient été intégralement publiés, tant ceux des commissions que ceux des assemblées, mais le remplacement de la Déclaration des droits par un Préambule était significatif d'un changement d'orientation, source de longues discussions.

En second lieu, la Constitution de 1958 ne comporte, ainsi qu'a pu l'écrire un auteur, qu'un « préambule-croquis » de deux paragraphes, dont l'un concerne la nouvelle Communauté, ce qui réduit les dispositions consacrées aux institutions étrangères à celle-ci. Les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », mentionnés par le Préambule de 1946, ont disparu. Sans doute cette formule était-elle « incertaine et inutile », selon l'expression de M. Pelloux (1), mais, s'ajoutant à un texte déjà développé, elle n'en réveillait pas moins l'ardeur des exégètes. Au moment où l'on commence à réhabiliter un régime disparu, cette formule semble devoir être rangée parmi les voix chères qui se sont tuées.

Enfin, le nouveau Préambule faisant expressément référence à son prédécesseur, il n'a pas paru indispensable de reprendre une discussion n'ayant jamais pu aboutir à un accord (2). Le rappel de 1789 et 1946 a permis de conclure à l'absence de changement.

(1) Cette Revue, 1947, p. 367. Cf. l'appréciation portée sur ce point par M. BERLIA : cette Revue, 1958, p. 931.

(2) La doctrine a toujours été divisée. L'annotateur d'un arrêt Abdouhoussein (C. E., 23 novembre 1936 ; S. 1937, 3, 25, avec une note M. L.), rappelait que, si la Déclaration de 1789 avait conservé sa valeur à travers les temps, d'éminents auteurs émettaient à son sujet des avis fort opposés. Pour DUCOURT, elle était une loi impérative, fondamentale ; au contraire, aux yeux de CARRÉ DE MALBERG et d'ESMEIN, elle ne représentait nullement un droit positif mais contenait simplement des vérités philosophiques. La même question s'est trouvée posée par le Préambule de la Constitution de 1946. Le Doyen RIBERT n'accordait à ce dernier qu'une simple valeur d'ordre moral ou philosophique ; M. FAÏTOL opère une distinction entre les intéressés : pour l'administration, le Préambule aurait valeur législative et revêtirait donc un caractère obligatoire ; mais à l'égard du Parlement, il n'aurait que valeur de principe et ne s'imposerait pas. Plutôt qu'entre les organes visés, c'est entre les dispositions que veulent distinguer MM. RIVKHO et VÉRAU ; certaines formules sont de ton si imprécis, si général, que ces auteurs concluent à l'existence d'un simple caractère moral ne s'imposant pas au Parlement. Mais les autres principes ont, à l'inverse, une valeur constitutionnelle parce que le Parlement se trouve limité dans son action par une formulation précise. Enfin, c'est à une qualité constitutionnelle que se rallient MM. LARZENIUS et DEVENGER.

Les travaux préparatoires des assemblées et de leurs commissions four-

Si valables soient-ils, ces arguments déplacent le problème sans le résoudre. Sous une apparence faussement modeste, le Préambule de 1958 dissimule des modifications dont on croirait volontiers que le Constituant n'a pas mesuré toute l'importance (3). Et ce dernier ne doit pas trop s'étonner si, faute d'avoir bien précisé sa pensée, il voit tirer des termes du Préambule des conséquences inattendues.

On a trop tendance en France, à l'heure actuelle, à dénier toute valeur juridique à un Préambule. Ce texte apparaît comme une satisfaction donnée à qui juge que, sans Préambule, il n'est de bonne Constitution. Le fait était bien visible en 1946 : les Constituants posaient les « traditionnels » grands principes, puis, en limitant le contrôle de légalité de la Constitution, autorisaient à les transgresser. En pareil cas, la franchise devrait être de rigueur. Ou bien le Préambule a valeur juridique, et il faut tirer les conséquences concrètes de cette qualité ; ou bien il n'a pas de valeur, et dans ce cas le maintien est hypocrisie. Reconnaissons toutefois que, d'un point de vue moins strictement juridique, « l'examen du préambule a une importance capitale pour déterminer la nature et, si l'on peut dire, l'inspiration du régime » (4).

Il vident malheureusement des arguments aux diverses thèses. Cela n'est pas très surprenant si l'on songe, comme le remarquent MM. RIVKHO et VÉRAU (*Les principes économiques et sociaux et le Préambule de la Constitution : Droit social*, fasc. 31, p. 13 et s.), que : « Alternativement, la même Assemblée, les mêmes partis et parfois les mêmes orateurs ont attribué au Préambule des natures opposées, véritable texte juridique de nature constitutionnelle, ou simple profession de foi de philosophie politique » (p. 19).

Cependant, le 8 mars 1946, M. GUY MOLLET, rendant compte à l'Assemblée Constituante des travaux de la commission, affirmait que la majorité de celle-ci entendait « que le texte de la Déclaration fût incorporé à la Constitution elle-même de façon que ses différents articles puissent être interprétés par le juriste et par le législateur » (*J. O., Anc. I*, p. 647). Et ce point de vue devait être adopté par la majorité de l'Assemblée. Bien que le contrôle de constitutionnalité ne s'exerce pas sur le texte de la Déclaration chargée de perpétuer les « immortels principes », ceux-ci revêtaient un caractère de loi positive supérieure.

L'échec du projet entraîna la restriction des ambitions généreuses et l'adoption d'un simple préambule. Mais aucun accord ne put en définitive intervenir sur la valeur réelle des principes adoptés.

(3) En ce sens, M. FAÏTOL : « Faute de temps, sans doute — peut-être aussi, pour les « experts », faute d'en mesurer l'exacte importance — on s'est contenté de proclamer l'attachement du peuple français aux Droits de l'Homme, définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946 » (*Pour comprendre la nouvelle Constitution*, p. 58-59).

(4) R. PELLOUX, *op. cit.*, p. 347.

Ce problème de la valeur du Préambule présente en réalité deux faces : l'une est constitutionnelle, l'autre administrative. Il s'agit en effet, en 1958, de déterminer, dans une première optique, l'importance que doit revêtir le texte au regard d'une juridiction constitutionnelle enfin organisée ; ensuite, de répéter l'opération au regard de la juridiction administrative.

Certes, ce ne sont pas là problèmes nouveaux. Mais la Constitution de la V^e République vient leur redonner de l'intérêt. D'une part, l'organisme mort-né qu'était le Comité constitutionnel institué en 1946 est remplacé par un Conseil plus vivant à qui la question, tôt ou tard, sera posée. D'autre part, le Conseil d'État ne va-t-il pas réviser sa conception des principes généraux du droit ?

On ne saurait exagérer l'importance de ces préoccupations à l'heure où un pouvoir, qui a cessé d'être « exécutif » depuis qu'il légifère, tend à négliger le respect dû aux fondements de notre vie juridique, politique, et sociale.

1. — Le Préambule et la Constitution.

Le Préambule fait-il partie de la Constitution ? Cette question, déjà posée en 1946 et demeurée sans réponse positive, se présente à nouveau, mais dans des conditions quelque peu différentes.

D'une part, le Préambule est repris par diverses dispositions constitutionnelles nouvelles ; il en résulte des redites, et parfois une discordance difficile à justifier. Le Préambule se situe ainsi, semble-t-il, à la fois au dedans et au dehors de la Constitution.

D'autre part, doit-on déduire des attributions de compétence au nouveau Conseil constitutionnel le droit, pour cet organisme, d'apprécier la constitutionnalité des « lois » par rapport au Préambule ? Autrement dit, ce dernier doit-il être placé au-dessus ou au-dessous de la Constitution ?

A. — POSITION INTERNE OU EXTERNE DU PRÉAMBULE

1) Le Préambule apparaît comme découpé par le Constituant en trois tronçons : d'une part, un article non numéroté, seul qualifié de Préambule ; ensuite, l'article 4 de la Constitution, consacré aux partis et groupements politiques ; enfin, l'article 66 de notre texte fondamental, interdisant la détention arbitraire.

À la limite, il est admissible que ce dernier principe soit formulé au titre « De l'autorité judiciaire », cette dernière étant officiellement

la gardienne des libertés individuelles. Il n'en est pas moins étrange de poser ici ce dogme seul. Pourquoi n'avoir pas inséré dans l'article 66 tout le Code de procédure pénale ?

Quant à l'article 4, consacré aux partis politiques et curieusement placé, seul, entre le peuple et le chef de l'État, sa situation au titre « de la souveraineté » se justifie-t-elle ? Le principe de liberté dans la formation et l'exercice de l'activité des partis : l'obligation, faite à ces derniers, de respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie, ne sont-ils pas de ces principes généraux du droit (public) dont l'insertion à l'intérieur du Préambule s'impose tout naturellement ? Rappelons l'opinion émise en 1946 par M. André Philip. À cette date, il fut envisagé de mentionner, sinon les droits des groupements, du moins les droits des individus à faire partie des groupements, et c'est bien dans la Déclaration des droits, non dans les articles de la Constitution, que l'on chercha une place (5). En 1958, le Président du Comité consultatif constitutionnel exposait au Président du Conseil, dans une lettre du 14 août : « La majorité du Comité a pensé que la prochaine Constitution devait contenir une disposition imposant aux partis et groupements politiques le respect des principes démocratiques. Il est, en effet, convaincu que la rénovation des institutions de la République doit s'accompagner d'un assainissement de sa vie politique. Celle-ci ne peut, en particulier, s'accommoder des agissements antinationaux et antirépublicains de partis soumis à une obédience étrangère ».

Cette argumentation paraît inspirée davantage par des intérêts politiques que par des soucis d'ordre constitutionnel. Elle n'apporte au surplus nulle justification de l'emplacement de l'article.

2) À l'inverse, on peut remarquer que les références mentionnées au Préambule, et certains articles de la Constitution, constituent des redites, aboutissent à de doubles emplois. Ainsi, après avoir été fractionné, le texte se trouve par la force des choses, en quelque sorte regroupé. Les auteurs de la Constitution auraient-ils travaillé en seconde main ? La lecture de la Déclaration de 1789 leur eût permis d'éviter de tels défauts.

L'article 66 en effet n'est-il pas la reproduction abrégée de l'article 7 de la Déclaration ? « Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires doivent être punis ». Et, lorsque l'article 2 affirme que

(5) Les raisons de cet « éparpillement » du Préambule seront examinées infra, à l'occasion du contrôle de constitutionnalité.

la France « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion », et qu'elle « respecte toutes les croyances », ne se réfère-t-il pas aux articles 6 et 10 de la Déclaration, aux termes desquels, d'une part, la loi « doit être la même pour tous ... les citoyens, étant égaux à ses yeux », et, d'autre part, « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses » ?

Enfin, sans vouloir chercher au constituant querelle byzantine — l'objection étant de peu d'importance pratique — il importe de souligner que le Préambule se réfère aux principes (6) de la souveraineté nationale, et que celle-ci est censée, aux termes de l'article 3, appartenir au peuple, non à la Nation. Le deuxième paragraphe de ce texte fait lui aussi double emploi avec l'article 3 de la Déclaration de 1789 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

3) Ces imperfections apparentes sont bénignes. Il en va tout autrement, ainsi que l'a démontré M. L'Huilier (7) de la contradiction entre la Déclaration de 1789 et le Préambule de 1946 d'une part, et l'article 34 de la Constitution actuelle d'autre part.

Les deux premiers de ces textes contiennent des attributions expresses de compétence au pouvoir législatif. Or, si l'article 34, déterminant le domaine d'action de ce pouvoir, concorde avec la plus large part des dispositions exigeant l'intervention d'une loi, il n'en subsiste pas moins « une discordance particulièrement grave », qui a trait au principe de la légalité des infractions et des peines. Cet article en effet dispose (al. 2), que la loi « fixe les règles concernant ... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ... ». Cette rédaction tient compte de la classification des infractions en trois types : crimes, délits et contraventions. Elle exclut donc du domaine législatif toute la matière des contraventions, et c'est bien ainsi que l'ont interprété les rédacteurs de l'ordonnance 58-1207 et du décret 58-1203, du 23 décembre 1958. Désormais, de lourdes peines d'amende et d'emprisonnement peuvent être prononcées à l'encontre des citoyens à la suite d'une simple intervention du pouvoir dit exécutif, et sans que le législateur ait été consulté. Or, ces textes, dont l'application soulève de très graves problèmes quant aux garanties des libertés publiques, se trouvent, par le

(6) L'avant-projet se référait au principe (au singulier) de la souveraineté nationale. Le Comité consultatif suggéra, sans obtenir satisfaction, que la Déclaration des droits de 1945 fût aussi évoquée par le Préambule.

(7) D. 1959, chr. XXV.

canal de l'article 34, en contradiction avec les termes de la Déclaration de 1789 réaffirmée par le Préambule.

D'après l'article 8 de la Déclaration, « nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit ... » et la loi, aux termes de l'article 6, est « l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation ». Enfin, le terme délit, utilisé par le premier de ces textes, concerne toutes les infractions. Si l'on n'admet pas cette interprétation, force est d'exclure des activités visées non seulement les contraventions mais aussi les crimes, ce qui n'est guère raisonnable. Par conséquent, le principe formulé « subordonne à une intervention préalable du législateur toute sanction infligée à un citoyen à raison du caractère illicite attribué à l'un de ses actes, et cela par quelque autorité et sous quelque forme que ce soit ».

Ainsi apparaît, derrière des incorrections de rédaction apparemment anodines, l'intérêt majeur qui s'attache au problème de la valeur juridique du Préambule de la Constitution,

de deux choses l'une : ou bien le texte du Préambule et les références à la Déclaration ont une valeur constitutionnelle, et alors le libellé de l'article 34 n'est pas limitatif. Il constitue un simple exemple d'application du principe attribuant au législateur la compétence générale concernant toutes les catégories d'infractions, et en pareil cas la délégalisation des contraventions, opérée par les textes récents, est rigoureusement nulle. Ou bien au contraire le Préambule n'a pas valeur de loi constitutionnelle, et cette délégalisation est juridiquement correcte. La réponse à cette question dépend la sauvegarde des libertés publiques (8).

II. — Valeur supérieure ou inférieure du Préambule

Si nous examinons le texte, tel qu'il a été publié au *Journal officiel* ... voyons que, bien que qualifié de préambule, il figure à l'intérieur de la Constitution. Par contre, il n'est pas numéroté, ce qui pour le dire en abrégé, implique qu'on n'a pas entendu lui conférer le même caractère juridique qu'au reste de la Constitution. »

Les objections, suggérées à M. Pelloux par l'étude du Préambule de la Constitution de 1958, gardent leur portée aujourd'hui. Mais les circonstances ont

(8) Chronique modérée de M. LEVASSEUR : « Une révolution en droit au régime des contraventions » ; D. 1959, Chr. p. 121. — Chronique de M. PELLOUX, p. 390.

changé, et à ces arguments de sens opposés d'autres viennent s'ajouter.

En faveur de la valeur constitutionnelle du Préambule (10), on peut invoquer, outre l'insertion de celui-ci dans le texte de la Constitution, un argument très fort : l'absence de limitation de la compétence du Conseil constitutionnel.

A l'inverse, au fait que le préambule ne comporte pas de numéro, contrairement aux autres articles, on peut ajouter son libellé très imprécis et, s'il est volontaire, « l'éparpillement » précédemment signalé.

Il n'est pas possible de tenir compte des conditions d'élaboration du texte pour se former une opinion. En 1946, les auteurs du projet d'avril puis de la Constitution d'octobre avaient précisé, tant bien que mal, leurs intentions. Le secret qui a entouré la rédaction de la Constitution de 1958 rend au contraire inopérante toute recherche dans cette direction.

1) Les constituants de 1946 avaient pris soin de préciser, en conséquence d'un désaccord insoluble, que le contrôle de constitutionnalité des lois ne visait pas le Préambule. A cette fin, la compétence du Comité constitutionnel avait été limitée, par l'article 92, aux titres I à X de la Constitution.

On chercherait vainement semblable disposition dans le nouveau texte. Faut-il en conclure, *a contrario*, que la compétence du Conseil constitutionnel est illimitée ? L'article 61 vient autoriser cette interprétation. Il dispose qu'aux fins d'un contrôle de conformité à la Constitution, « les lois peuvent être déferées au Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation ... ».

Il y a, certes, une différence entre ces textes d'une part et, d'autre part, les lois organiques ainsi que les règlements des assemblées parlementaires : le contrôle est obligatoire dans le second cas, facultatif dans le premier. Il n'en demeure pas moins que l'article 61 envisage une conformité à « la Constitution ». Or, le Préambule figure sous le titre « Constitution », et se trouve compris dans la formule « loi constitutionnelle » utilisée pour la promulgation.

Le constituant a veillé à limiter expressément la compétence nouvelle des législateurs. S'il a laissé entière celle des membres du Conseil consti-

(10) Il ne nous paraît pas possible de dénier toute valeur au Préambule, ne serait-ce que parce que ce texte a été élaboré suivant la même procédure que les articles de la Constitution, qu'il est inséré parmi ceux-ci, et qu'il a été soumis, au même titre, au référendum. Le problème important consiste à savoir si la valeur du Préambule est, ou non, d'ordre constitutionnel.

tionnel, c'est à dessein. L'argument invoqué à diverses reprises quant à notre nouveau texte, à savoir les inadvertances de rédaction, ne peut être retenu : l'objection est trop aisément utilisable et ne repose sur aucun fondement sérieux.

2) Seulement, ainsi que le fait remarquer M. Berlia, la thèse d'une appréciation des lois par rapport au Préambule sera « vraisemblablement contestée, notamment à raison du libellé qui évoque seulement « l'attachement » aux principes en cause » (11).

Que représente au juste cet attachement à 1789 ? Le déterminer est délicat. Si l'on discerne bien, d'un point de vue psychologique, que l'observation due à un attachement est moindre que ne le serait celle due au « respect » de ces principes, il est beaucoup plus malaisé, du point de vue juridique, d'apercevoir la nuance que le Constituant a voulu apporter par le choix du terme définitif. La difficulté est d'autant plus grande que, sur ce point, les trois versions du Préambule sont identiques, et qu'on ne peut donc tirer argument d'une modification de terminologie.

L'objection pourrait toutefois être retenue s'il était admis que les articles 4 et 66 ont été volontairement placés hors Préambule afin de leur compte de leurs dispositions pour le contrôle de constitutionnalité. Dans ce cas, l'intention du constituant serait évidente : les principes généraux rappelés par le Préambule n'auraient pas valeur constitutionnelle, et l'insertion en dehors du préambule des articles 4 et 66 aurait pour but de marquer cette volonté.

Cet argument toutefois ne paraît pas décisif, car les recherches d'intention sont décevantes, et en 1958 nous ne disposons pas d'autre point de départ.

La raison la plus forte demeure tout de même l'absence de limitation à la compétence du Conseil constitutionnel. La Constitution ne se compose pas seulement des articles numérotés. Elle comprend aussi le Préambule.

Même si, en conséquence, ce dernier se voit attribuer la valeur de loi supérieure, une difficulté subsiste : mis à part les lois organiques et les règlements des assemblées, le Conseil constitutionnel ne contrôle que la constitutionnalité des lois. Or, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, la loi a changé de nature. L'article 34 en a circonscrit le domaine, et, aux termes de l'article 37, tout ce qui n'est pas de ce domaine relève désormais du pouvoir réglementaire. En matière de lois, le détenteur de ce pouvoir peut se croire soustrait

au contrôle, ce que laisse entendre son récent renouveau du régime des contraventions.

Mais il risque de se heurter ici à une sérieuse difficulté : l'intervention possible de la juridiction administrative. Jusqu'à une date très récente, cette dernière s'est bornée à assurer le respect des principes généraux du droit ; mais ses dernières décisions laissent voir qu'un revirement est amorcé dans le sens d'une plus grande rigueur. Nous touchons ici à l'aspect administratif du Préambule de la Constitution.

II. — Le Préambule et les principes généraux du droit.

L'aspect administratif du Préambule est représenté par les principes généraux du droit.

Ces principes ne sont plus une nouveauté pour le juriste, même si le Conseil d'État en étend progressivement la liste, suivant les occasions que lui offre l'actualité contentieuse. Garanties de nos libertés individuelles, fondements de notre vie juridique, ils ont pris aujourd'hui, grâce à la conscience du juge, une place de choix parmi les règles dont le respect s'impose.

Objet du contrôle du Conseil d'État, ces principes sont analogues aux références auxquelles renvoient les Préambules de 1946 et 1958. Et pourtant la situation actuelle n'est plus identique à celle que nous avons précédemment connue. L'intérêt d'une recherche sur ce point ne peut donc être nié. Certes, il n'existe nulle raison valable de penser que le changement de Constitution doive entraîner la disparition de ces principes. Mais, bien au contraire, il doit se dessiner, dans la jurisprudence, une évolution favorable au renforcement de l'obligation de respect. Cette modification est effectivement en voie de réalisation, et la doctrine émet jusqu'à présent un commentaire approbateur.

A. — LES ENSEIGNEMENTS JURISPRUDENTIELS

1) En 1951, M. RIVERO jugeait « curieux de remarquer ... que le Préambule de la Constitution de 1946, qui eût pu fournir aux solutions jurisprudentielles un fondement écrit, ne semble avoir eu sur elles qu'une incidence très exceptionnelle » (12).

Nous n'en voulons pour preuve que les conclusions de M. le commissaire du Gouvernement GAZIER dans l'espèce *Dehaene* : « ... notre droit

(12) D. 1951, Chr., p. 22.

publié ne regarde pas les dispositions formulées dans les déclarations des droits ou les préambules des constitutions comme des prescriptions juridiques de nature constitutionnelle ni même législative. Sans leur dénier pour autant toute force légale positive, puisqu'aussi bien elles sont l'expression particulièrement solennelle de la volonté nationale, on y voit généralement des principes fondamentaux qui doivent inspirer tant l'action législative que celle du Gouvernement et de l'Administration. Le juge se doit donc d'en imposer le respect tout en conservant dans le contrôle de leur application une plus grande liberté qu'à l'égard des textes législatifs ou constitutionnels ordinaires dont l'interprétation est soumise à des principes plus stricts » (13). De cette déclaration, on pourrait rapprocher l'opinion de M. CHENOT : « Aucun texte constitutionnel, aucune loi n'affirment l'égalité des contribuables devant l'impôt. Votre jurisprudence ne se fonde pas sur le texte de la Déclaration des Droits de 1789 pour donner une valeur juridique à cette règle. Elle y voit néanmoins l'un de ces principes fondamentaux de notre organisation politique qui, sans être inscrits dans aucun texte, ont présidé, depuis 150 ans, nos institutions, et ont dominé notre législation » (14).

Ne pouvait-on, à l'époque, conclure de ces affirmations que, si les préambules et déclarations des droits renferment des principes, ils ne sont pas de véritables lois que le juge devrait appliquer ? M. JEANNEAU pensait que ces principes disposaient beaucoup plus d'une autorité morale que d'une autorité de droit, et que cette différence reculait ample-ment les limites de la liberté d'appréciation du Conseil d'État à leur égard. « Il semble bien résulter tant des conclusions des commissaires du Gouvernement que d'une analyse attentive de la jurisprudence du Conseil d'État considérée les principes contenus dans ces déclarations beaucoup plus comme des « indications » que comme des règles ayant valeur de droit positif. »

Quant à M. WALINE, dans sa note sous l'arrêt *Dehaene*, jugeait « un peu trop catégorique » la formule du commissaire du Gouvernement, qui disait que « certains préambules de Constitutions ont été édictés comme des textes de droit positif », et, s'agissant plus particulièrement des textes de 1946, il émettait en définitive l'opinion suivante : « Les dispositions du préambule ont une valeur de droit positif, pourvu qu'elles soient précises ».

(13) *Revue de Droit Public*, 7 juillet 1950, *Dehaene*. Cette *Revue*, 1950, p. 691, avec les conclusions de M. GAZIER et une note de M. WALINE.

(14) *Revue de Droit Public*, 4 février 1944, *Guleysse*. Cette *Revue*, 1944, p. 158, avec les conclusions de M. CHENOT et une note de Gaston JÈZE.

seulement qu'elles aient une précision suffisante pour pouvoir être appliquées sans intervention préalable d'une disposition législative ou réglementaire d'application. En cas contraire, elles n'auraient plus immédiatement et directement valeur de droit positif, mais simplement celle, purement morale ou politique, d'un conseil donné à l'autorité législative » (15).

3) En fait, à mesure que passaient les années et que les droits inscrits dans le Préambule paraissaient demeurer lettre morte, le Conseil d'État accentuait les rappels, les références à ce texte. Le fameux arrêt *Dekaens* était un signe de cette orientation. La Haute Juridiction mentionnait « qu'en indiquant, dans le préambule de la Constitution, que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent », l'Assemblée Constituante a entendu inviter le législateur à opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève constitue l'une des modalités, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte » (16).

La formulation est plus expresse encore dans un arrêt du 11 juillet 1956, *Amicale des Annamites de Paris* (17) : « qu'il résulte de cette disposition — en l'espèce, l'article 81 de la Constitution de 1946 — que les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et réaffirmés par le préambule de ladite Constitution sont applicables sur le territoire français aux ressortissants de l'Union française ». On la retrouve, quasi-identique, dans un arrêt plus récent encore, *Syndicat fédéral des fonctionnaires malgaches* (18) : « que les dispositions critiquées ne violent aucune disposition législative, ni les principes généraux du droit tels qu'ils résultent, notamment, du Préambule de la Constitution ».

B. — LES PERSPECTIVES JURISPRUDENTIELLES

Les auteurs les plus autorisés se rejoignent pour admettre le nécessaire maintien, par le juge administratif, de cette jurisprudence fondée sur les principes généraux du droit. Ainsi, M. Waline estime que le respect de ceux-ci « continue à s'imposer à toute autorité administrative ou exécutive, y compris le Premier Ministre exerçant le pouvoir réglementaire en Conseil d'État, et en toutes matières.

(15) Cette Revue, 1950, p. 496.

(16) V. à ce propos la Chronique de M. QUERMONNE, *Le droit public prétorien de la grève. Bilan d'une République*. D. 1959, Chr., p. 13.

(17) *Bec.*, p. 317.

(18) 25 janvier 1957, *Bec.*, p. 75.

« Il n'y a aucune raison pour que (le Conseil d'État) ne maintienne pas sa jurisprudence sur le respect dû aux principes généraux du droit, par exemple pour annuler un décret qui prétendrait rétroagir » (19). M. Berlioz estime également que doit demeurer inchangé « le fait que les « principes généraux du droit » dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État trouvaient, pour une part, leur source dans le Préambule de 1946 » (20). M. de Soto enfin exprime une opinion identique en écrivant que « les principes généraux et fondamentaux dont le respect était obligatoire avant 1958 pour le Gouvernement, en dehors de toute loi, restent obligatoires pour ce même Gouvernement, sauf disposition constitutionnelle contraire » (21).

Les conclusions de M. Gazier expliquent pourquoi le Conseil d'État n'a pas voulu, dès 1946, substituer aux principes généraux du droit le Préambule constitutionnel et les textes rappelés par celui-ci, pour fonder ses décisions. Mais depuis 1950 la position de la Haute Juridiction a notablement évolué.

Les décisions les plus récentes permettent de distinguer à ce propos trois étapes : Le Conseil d'État, sans abandonner sa jurisprudence antérieure, ne fait plus mention, dans les motifs de ses arrêts, des principes généraux du droit.

Il structure fortement la hiérarchie de ces principes, afin de conférer aux plus importants une autorité accrue, et de renforcer le respect dû au pouvoir au Préambule.

Il cite expressément à la Déclaration des Droits de l'Homme, 1789.

Cette évolution ne se poursuit pas dans un cadre chronologique. La manière dont le Conseil d'État inféctit sa jurisprudence est suffisamment connue pour que cela ne surprenne pas. La Haute Assemblée procède par touches successives, très douces, et qui parfois passent inaperçues (22). Cet « impressionnisme juridique » n'en revêt pas moins, dans les faits, une importance considérable.

rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958. Cette Revue, 1959, p. 711-712.

Cette Revue, 1958, p. 931.

Loi et règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958. Cette Revue, 1959, p. 296.

En 1958 encore, un arrêt d'Assemblée, *Syndicat des propriétaires des forêts de chênes-lièges d'Algérie*, écartait comme non fondé,

l'absence d'une autorisation législative, un moyen tiré de la violation du Préambule et de la Déclaration de 1789 : « que la disposition législative précitée autorise le gouvernement à déroger tant à des principes généraux qu'à des lois expresses qu'à des principes généraux du droit ayant

1) La première méthode est employée dans un arrêt du 2 mars 1959, *Dame Visuroux* (23). Les inégalités fondées sur l'insubordination visus quant à l'accès aux emplois publics ont été supprimées d'une manière générale par la loi du 19 octobre 1946 portant statut général des fonctionnaires, aujourd'hui remaniée par ordonnance (24). Pour annuler une décision rétablissant, en l'espèce, une telle inégalité, le Conseil d'État pouvait se borner à se fonder sur ce texte. Mais le Préambule de la Constitution de 1946 a formulé une règle identique. En conséquence, dans sa décision, le Conseil d'État, sans faire mention des principes généraux du droit, ne manque pas de formuler ce rappel : « qu'il résulte tant des principes rappelés dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 que des dispositions impératives de l'article 7 de la loi du 19 octobre 1946, portant statut général des fonctionnaires, que les femmes, qui ont « dans tous les domaines des droits égaux à ceux des hommes » ont vocation générale à tous les emplois publics dans les mêmes conditions que les hommes ; qu'il est seulement loisible au Gouvernement, dans l'exercice du pouvoir réglementaire qui lui est reconnu par l'article 2 de la loi du 19 octobre 1946, d'apporter, sous le contrôle du juge, les dérogations qu'exigent la nature des fonctions exercées ou les conditions d'exercice de ces fonctions. »

2) Le Conseil d'État a procédé, tout récemment aussi, d'une autre manière, et ce deuxième aspect de sa technique a pris, par instants, la forme d'un avertissement adressé au pouvoir réglementaire. L'arrêt *Syndicat général des Ingénieurs-Conseils*, du 26 juin 1959, en témoigne (25).

Le juge distingue, parmi les principes généraux, ceux qui ont une simple valeur législative et ceux que leur autorité situe sur le plan constitutionnel. Une telle distinction était peut-être en germe dans la juris-

valeur législative ; que dès lors, les moyens tirés des prétendues atteintes qui seraient portées par le décret attaqué au principe de l'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi qu'aux principes résultant de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et du Préambule de la Constitution, en l'absence de réserves formulées à l'égard desdits principes par la loi du 16 mars 1956, ne sauraient en tout état de cause, être retenus... » (7 février 1958, *Rec.*, p. 74).

(23) *R. P. D. A.*, 1959, n. 181.

(24) En droit, la loi du 19 octobre 1946 a été abrogée et remplacée par l'ordonnance 59-244 du 4 février 1959. En fait, il s'est agi davantage d'un remaniement que d'un bouleversement.

(25) *Revue Administrative*, 1959, p. 381, et la note. Cette *Revue*, 1959, p. 1004, avec les conclusions de M. FOURNIER qui retracent avec précision les détails de l'affaire et la hiérarchie des principes généraux.

pendance antérieure. Elle vient d'être formulée avec une particulière netteté dans les conclusions rendues en cette affaire par M. Fournier.

Sous le prétexte de résoudre un problème devenu d'importance pratique insignifiante en raison des événements — l'exercice des professions d'ingénieur-conseil et d'entrepreneur à Saint-Pierre-et-Miquelon — le Conseil d'État a bien précisé que le nouveau pouvoir réglementaire demeurerait soumis, en dépit de l'accroissement de compétence dû à l'article 37 de la Constitution de 1958, au respect des principes généraux du droit. L'Assemblée ne pouvait viser le Préambule de 1958, puisqu'il s'agissait d'une affaire pendante depuis 1947. Mais elle a posé une limite à l'action du pouvoir réglementaire. Et, si l'on veut bien tenir compte du fait que le nouveau Préambule confirme expressément le précédent, lequel reprenait à son compte la déclaration de 1789, on doit reconnaître, non seulement qu'il y a dans cette décision un indice intéressant pour l'avenir, mais que la pensée du Conseil d'État a notablement évolué, ainsi que vient le montrer le dernier procédé utilisé.

Le 7 juin 1957 était rendu un arrêt *Condamine*, auquel la doctrine n'avait pas accordé toute l'importance qu'il méritait (26). Bien qu'elle soit demeurée isolée, cette décision est devenue d'intérêt considérable en raison des dispositions de l'article 37 de la nouvelle Constitution (27). C'est pour la première fois, le Conseil d'État a examiné au fond un recours pour excès de pouvoir, dont l'auteur s'appuyait sur la méconnaissance, par un acte administratif le visant, des articles 8 à 10 de la Déclaration de 1789 à laquelle le Préambule de la Constitution de 1946 faisait expressément référence.

Le Conseil d'État, jusqu'alors attaché à son refus de contrôler la constitutionnalité des lois, semble bien cette fois avoir « franchi le pas », selon l'expression de M. Waline. Que le recours ait été écarté est, sur le plan théorique, de peu d'importance. Ce qui compte, c'est l'affirmation par le Conseil d'État « qu'il résulte de l'examen du décret... du 15 juin 1957 que ses prescriptions ne sont contraires à aucune des dispositions ainsi invoquées par le sieur Condamine... », c'est-à-dire aux articles 8, 9 et 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et à la loi des 2-17 mars 1791.

(26) Cette *Revue*, 1958, p. 98, avec une note de M. WALINE.

(27) On peut même se demander si l'arrêt est resté isolé, puisque la *Commission Syndicale des propriétaires des forêts de chênes-lièges d'Algérie* fait également mention des atteintes portées aux principes résultant de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et du Préambule de la Constitution.

« Et l'arrêt vise « la Constitution de la République française ». On peut donc l'interpréter comme admettant au nom des règles de droit positif s'imposant au respect des autorités administratives, le Préambule de la Constitution, et, par voie de référence, « les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des Droits de 1789 » (28).

L'identité de sens, sinon de termes, du préambule nouveau et de l'ancien garde toute sa valeur à cette jurisprudence. Et le bouleversement constitutionnel doit avoir pour conséquence d'accroître cette autorité. Car s'il était admis que le Préambule et la Déclaration auxquels il se réfère n'ont qu'un prestige relatif et sont dépourvus de valeur constitutionnelle ; si le Conseil d'État décidait de revenir à sa jurisprudence antérieure à l'arrêt *Condamine*, les citoyens seraient livrés à la merci du pouvoir réglementaire, et de là, à brève échéance, à l'arbitraire des gouvernants, tout homme qui a du pouvoir étant porté à en abuser selon l'enseignement de Montesquieu. Rien en effet ne pourrait fonder un contrôle juridictionnel s'exerçant sur le contenu des règlements autonomes dont le Gouvernement peut être l'auteur en vertu des dispositions de l'article 37. La délégalisation du domaine contraventionnel a montré, dès le mois de décembre 1958, la voie où le pouvoir réglementaire était tenté de s'engager (29). Il faut considérer, avec M. L'Huillier, que cette délégalisation est inconstitutionnelle parce que « les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Préambule de la Constitution de 1946 qui opèrent une attribution de compétence au législateur ont aujourd'hui le caractère de règles constitutionnelles proprement dites et doivent, comme telles, être prises en considération pour interpréter et, le cas échéant, pour compléter la liste des matières législatives contenues dans les articles mêmes de la Constitution » (30).

(28) M. WALINE, note précitée, p. 99.

(29) On ne saurait trop souligner l'importance, à cet égard, de l'arrêt d'Assemblée du 18 juin 1958, *Syndicat des grossistes en matériel électrique de la région de Provence* (R. P. D. A. 1958, n. 286). Par cette décision, le Conseil d'État jugeait que la loi d'habilitation du 31 juillet 1953 interdisait au gouvernement « de prendre par décret quelque mesure que ce soit ayant pour objet de définir des infractions pénales ». Car une telle attitude représentait un empiètement sur le domaine réservé au législateur par la tradition constitutionnelle républicaine (v. sur ce sujet la note de M. LIET-VEAUX, sous-Cons. d'État, Ass., 10 octobre 1958, *Union de la propriété bâtie de France*, *Rev. Adm.*, 1958, p. 614).

(30) Chronique précitée, p. 175.

Conclusion.

Ainsi, sous quelque aspect qu'on envisage le Préambule, on se trouve conduit à lui attribuer une valeur de règle constitutionnelle et non de simple référence sentimentale. La France veut demeurer le pays des Droits de l'Homme. Quand la garantie de ces droits ne repose que sur un Préambule constitutionnel, il serait paradoxal et combien dangereux de dénier à ce texte l'autorité supérieure qui lui est indispensable.

Un fait d'importance primordiale est intervenu. En 1949, donner force obligatoire au Préambule, c'eût été limiter l'omnipotence de l'Assemblée Nationale, et se heurter ainsi de front à l'organe souverain du régime. Une telle attitude eût desservi la jurisprudence. Le Conseil d'État, avec raison, a préféré recourir à un procédé indirect. Aujourd'hui, l'abaissement du Parlement conduit à penser que le Conseil constitutionnel serait compétent pour censurer des violations législatives du Préambule. Mais ce n'est pas le centre du problème. L'essentiel est de savoir si les dispositions du Préambule, par le biais des principes généraux du droit, s'imposent au titulaire du pouvoir réglementaire. L'arrêt *Syndicat général des Ingénieurs-Conseils* vient de préciser, à cet égard, la position de la juridiction administrative.

JACQUES GEORGEL,

Chargé de cours à la Faculté de Droit
et des Sciences Économiques de Rennes.

(Hamon, 1985)

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ETRANGER

DIRECTEURS

MARCEL WALINE

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE DROIT,
D'ECONOMIE ET DE SCIENCES SOCIALES DE PARIS
MEMBRE DE L'INSTITUT

GEORGES BERLIA

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE DROIT,
D'ECONOMIE ET DE SCIENCES SOCIALES DE PARIS

Secrétaire de la rédaction
THÉRÈSE PINET

QUATRE-VINGT-ONZIÈME ANNÉE



101810/116170

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

lui-même procède à des enquêtes qui pourraient mener à une intervention législative. Mais encore là le problème n'est pas simple puisque cette intervention pourrait fort bien se heurter à une Cour Suprême très conservatrice (53).

Jean-François GERVAIS.

(53) Seul Douglas émet une opinion dissidente dans la décision *Walt v. Tax Comm'n*, 90 S. Ct. 1409 (1970) qui soutient la constitutionnalité du régime d'exemption fiscale des Églises.

69

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE FRANÇAISE

REGARDS NOUVEAUX SUR LES ORIGINES DE LA V^e RÉPUBLIQUE

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. — LA FORMATION DE LA DOCTRINE

- A. — *L'alternative « monarchie républicain ou président de type américain ».*
- B. — *Le dépassement de cette alternative.*

II. — LA PRÉPARATION DE LA CONSTITUTION

- A. — *La conception générale de la fonction présidentielle.*
- B. — *Les principaux pouvoirs du Président.*

CONCLUSION

INTRODUCTION

Durant les quinze premières années de la V^e République, les travaux préparatoires de la Constitution de 1958 sont restés en majeure partie inédits. Les chercheurs eux-mêmes n'y avaient point accès.

Certes, l'avant-projet présenté au Comité Consultatif Constitutionnel (C. C. C.) le 29 juillet 1958, les débats du C. C. C. et l'avis adressé par son président, M. Paul Reynaud, au Général de Gaulle le 14 août 1958 ont été publiés, dès 1960, par les soins de la « Documentation Française » (1). Mais, jusqu'en 1973, tout ce qui a précédé ou suivi l'intervention du « Comité Consultatif Constitutionnel » est demeuré plongé dans l'obscurité des archives publiques et privées, obscurité à peine trouée de quelques éclairs lorsqu'une personnalité qui avait participé

(1) « Travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958 », « Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel », La Documentation Française.

aux travaux préparatoires évoquait ses souvenirs de l'existence d'un article, d'une « table ronde » ou d'un débat parlementaire.

On savait que le texte initial des principaux articles de la Constitution avait été élaboré en juin 1958 par un organe technique, le « Comité des experts » qui travaillait sous la direction du Garde des Sceaux de l'époque, M. Michel Debré, et qui comprenait des membres du Conseil d'État, dont M. Raymond Janot, ainsi qu'un représentant de chacun des quatre ministres d'État siégeant au gouvernement : MM. Guy Mollet (2), Pflimlin, Jacquinot et Houphouët-Boigny. Mais ces premières ébauches n'avaient pas été publiées.

On savait d'autre part que les textes proposés par le « Comité d'experts » avaient été discutés, révisés et refondus par un organe politique, le Comité interministériel qui se réunissait sur la convocation du Président du Conseil, le Général de Gaulle et qui groupait, autour de celui-ci, le Garde des Sceaux, M. Michel Debré, les quatre ministres d'État précités et deux personnalités extérieures au gouvernement, le Président René Cassin et M. Raymond Janot (3). Mais les observations échangées et les décisions arrêtées au cours des séances de ce Comité avaient-elles laissé des traces écrites sous forme de compte rendu ou de procès-verbaux ? Aussi étrange que cela puisse paraître, la question demeurait controversée. Non seulement les archives du Comité n'étaient pas publiées mais l'on répugnait, dans certains milieux, à reconnaître officiellement leur existence.

Au cours d'un débat à l'Assemblée Nationale, le 5 mai 1960, le Premier Ministre de l'époque, M. Michel Debré, affirmait que les procès-verbaux des séances du Comité interministériel n'avaient pas été publiés « pour la bonne raison qu'ils n'existaient pas » ! M. Guy Mollet contestait énergiquement ce point. Douze ans plus tard, au cours d'une « table ronde » organisée par la *Revue politique et parlementaire*, M. Raymond Janot concédait à M. Guy Mollet que des « résumés », sinon de véritables « procès-verbaux », avaient été établis au moins pour les deux premières séances du Comité interministériel (4).

Les travaux qui se sont déroulés après l'intervention du C. C. C., entre le 13 août et le 3 septembre 1958, n'étaient guère mieux connus. On savait que le Comité interministériel avait d'abord repris le texte pour le modifier en tenant compte de quelques-uns des avis formulés

par le C. C. C., notamment en ce qui concernait l'article 16 : que la Commission Constitutionnelle, puis l'Assemblée générale du Conseil d'État s'étaient ensuite prononcées, que le projet avait été définitivement arrêté au cours d'un Conseil des Ministres tenu le 3 septembre 1958. En 1959, le Premier Ministre avait annoncé devant l'Assemblée Nationale la publication des travaux du Conseil d'État mais le Gouvernement était ensuite revenu sur cette décision. Seul le discours de présentation que M. Debré avait prononcé le 28 août 1958 devant l'Assemblée générale du Conseil d'État avait été publié (5).

Commentant ces tergiversations, le Professeur Berlia écrivait en 1967 : « C'est un fait, qu'en la matière, il appartient au Gouvernement de décider d'un recours à la publicité. Une tradition qui est aussi heureuse que fortement établie, veut qu'en l'absence de toute décision, la règle du secret soit automatiquement respectée » (6).

Pourtant, en l'espèce, cette tradition n'a finalement pas été maintenue. Les archives privées se sont ouvertes alors que les archives publiques demeuraient obstinément fermées. Bien que la position du gouvernement n'ait pas changé (officiellement tout au moins) d'importants documents concernant les travaux préparatoires, y compris des extraits de l'avis du Conseil d'État, ont été rendus publics presque simultanément par M. Jean-Louis Debré, dans une thèse sur *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle* (7) et par M. Guy Mollet, dans un ouvrage intitulé *Quinze ans après : La Constitution de 1958* (8).

Si la fin du « temps des secrets » constitue en soi un événement heureux, le procédé de divulgation risque de paraître choquant à un double titre. D'une part, il consacre une inégalité entre les chercheurs dans les conditions d'accès à des documents qui font cependant partie du patrimoine de l'État même si d'anciens membres du Comité interministériel en détiennent une copie dans leurs archives personnelles. D'autre part, il subordonne notre connaissance des travaux préparatoires de la Constitution à une sélection opérée par des auteurs dont la compétence scientifique n'est peut-être pas au-dessus de toute contestation. Il eût été préférable que le Gouvernement prit lui-même l'initiative par exemple en chargeant la « Documentation Française » d'établir et de publier un recueil complet sur les travaux préparatoires. Aujourd'hui encore un tel recueil pourrait être d'une grande utilité (8 bis).

(5) *R. F. S. P.*, n° 1, 1959.

(6) G. BERLIA, *op. cit.* Cette *Revue*, 1967, p. 1194.

(7) Thèse soutenue en 1973 et publiée par L. G. D. J. en 1974.

(8) ALBIN MICHEL (1973).

(8 bis) Depuis que cet article a été rédigé, M. Jean-Louis DENRÉ a publié un recueil plus complet des travaux préparatoires : *La Constitution de la V^e République*, par J.-L. DENRÉ (P. U. F.), 1975. Mais cela ne retire rien à la valeur de nos objections, un recueil publié par la « Documentation Française » eût sans doute été plus complet.

(2) Le représentant désigné par M. Guy Mollet était M. Chandernagor.

(3) Le directeur de Cabinet du Président du Conseil, M. Georges Pompidou, et le secrétaire général du gouvernement, M. Belin, assistaient également à ces réunions mais sans participer à la discussion, semble-t-il. Voir sur ce point : GUY MOLLET, *Quinze ans après la Constitution de 1958*, p. 17 et J.-L. DENRÉ, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, p. 162.

(4) Voir sur cette question les articles de M. Georges BERLIA. Cette *Revue*, 1967, p. 1190 et 1973, p. 458.

Sous les réserves qui viennent d'être indiquées, on ne peut que se féliciter de trouver dans ces deux ouvrages des documents dont la publication était depuis longtemps réclamée. Les comptes rendus « analytiques » des deux premières réunions du Comité interministériel, tenues à l'Hôtel Matignon les 13 et 23 juin 1958, sont intégralement reproduits, ce qui tranche définitivement le problème de leur existence (9). Toutes les étapes de l'élaboration de quelques uns des articles de la Constitution, depuis le texte original du Comité des experts jusqu'aux amendements proposés par le Conseil d'État, sont reconstituées, ce qui réserve quelques surprises.

D'autre part, M. Jean-Louis Debré a reproduit dans les annexes de sa thèse des notes et des projets que M. Michel Debré avait rédigés de 1945 à 1948 en tant que Conseiller du Général de Gaulle pour les problèmes constitutionnels. À côté de ces textes de M. Michel Debré, figure une lettre inédite du Général de Gaulle qui fut rédigée quelques semaines après le discours de Bayeux et qui éclaire rétrospectivement certains passages de celui-ci.

Cet ensemble de documents devrait nous permettre de mieux comprendre les origines de la « Monarchie républicaine » sous laquelle nous vivons. Ils jettent un éclairage nouveau tant sur la formation de la doctrine gaulliste (I) que sur la préparation de la Constitution (II).

I. — LA FORMATION DE LA DOCTRINE

Dans un ouvrage récent, Michel Debré revendique à juste titre la paternité de la formule « monarchie républicaine ». Il développe en ces termes l'idée qui la caractérise :

« Puisque ce n'est pas une grande Assemblée qui peut exercer le gouvernement, puisqu'un Conseil des ministres soutenu par la confiance parlementaire, au moins en France et de notre temps, ne peut pas non plus remplir parfaitement cette mission, il faut que l'essentiel des responsabilités de l'État soit donné à un homme placé à la tête de l'État et dont l'autorité repose sur une éclatante légitimité. Pourquoi, dira-t-on alors, ne pas avoir adopté tout de suite cette formule ? La réponse est claire, et je l'ai déjà donnée : jusqu'en 1960, la France, du point de vue juridique, comprenait des territoires situés hors d'Europe, dont la population, dans son ensemble, était plus nombreuse que la population métropolitaine. On ne pouvait sérieusement penser à son élection au suffrage universel... » (10).

(9) Guy MOLLET, *op. cit.*, p. 51 et s.

J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 443 et s.

Ces comptes rendus, rédigés par M. Raymond Janot, ont été envoyés à tous les participants. Il ne semble pas que les séances suivantes aient fait l'objet d'un compte rendu.

(10) Une certaine idée de la France, Fayard, 1972, p. 144.

De ce passage l'on doit retenir deux éléments de définition. Le « monarche républicain » se caractérise à la fois par l'origine de ses pouvoirs (il est élu au suffrage universel et, d'après le contexte, il ne peut s'agir que du suffrage universel direct) et par l'étendue de ses pouvoirs (il assume l'essentiel des responsabilités de l'État).

Une première remarque s'impose : Si l'expression « monarche républicain » figure bien, dès 1944, dans les écrits de M. Michel Debré, elle n'avait pas, à cette époque, la signification qu'il lui attribue aujourd'hui. L'immuabilité de la formule est illusoire car elle dissimule un changement de conception en ce qui concerne le statut et le rôle du chef de l'État.

M. Michel Debré affirme d'autre part que l'application intégrale de la formule du « monarche républicain » telle qu'il la conçoit aujourd'hui avait été différée en 1958 pour des raisons essentiellement pratiques. Il eut été difficile sinon tout à fait impossible d'organiser une élection au suffrage universel direct avec un corps électoral formé de populations aussi hétérogènes que celles de la Communauté franco-africaine. La doctrine constitutionnelle gaulliste de 1962 était donc déjà née d'un point de vue conceptuel et seul un obstacle technique s'opposait à ce que l'on en déduisit toutes les conséquences. Sur ce point, la thèse de l'ancien Premier Ministre paraît fondée car les documents que publie M. Jean-Louis Debré sur la période 1945-1948 montrent que la conception initiale du « monarche républicain » avait subi de profonds changements bien avant l'avènement de la V^e République. Si en 1945 le « monarche républicain » tel que le concevait M. Michel Debré différait profondément d'un Président de type américain, l'opposition entre ces deux modèles de chef d'État devait rapidement s'atténuer à mesure que la doctrine se précisait.

A. — L'alternative : « monarche républicain ou président de type américain ».

Pour retrouver la conception initiale du « monarche républicain » il faut se reporter aux premiers essais politiques de M. Michel Debré : un article sur « le problème constitutionnel français » paru dans *Les Cahiers politiques* en avril 1944, un livre intitulé *Refaire la France* qui fut publié l'année suivante sous le pseudonyme de Jacquier-Braire.

M. Michel Debré affirmait alors qu'il existait deux types de chef d'État « digne de ce nom » : le président américain et le monarche britannique.

L'établissement en France d'un Président de type américain, lui, semble devoir être écarté. Pour une double raison. D'abord parce que l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct comporte des risques auxquels le peuple français est particulièrement vulnérable :

« ... Les Français ont-ils assez d'esprit civique pour qu'un Président type américain soit obéi sans arrière-pensée et surtout pour qu'aux heures difficiles il respecte lui-même les institutions dont il a la garde ? L'histoire de notre pays a déjà répondu. Ne cherchons pas un chef d'État à l'exemple des États-Unis. Nos enfants seront gouvernés par un général à la manière des pronunciamientos ! » (11).

Ensuite parce que la concentration des pouvoirs entre les mains d'un Président de type américain a pour contrepartie la brièveté du mandat présidentiel. Cette brièveté est nécessaire à la fois pour empêcher le Président de supprimer les libertés des citoyens et pour permettre au corps électoral de « renouveler l'autorité du chef ». Mais des élections présidentielles trop rapprochées créent un risque de discontinuité surtout dans un pays comme la France où l'opinion est instable et profondément divisée.

La France sera donc conduite à choisir le second terme de l'alternative. Puisque l'institution d'un président de type américain comporte de graves dangers politiques, un « chef de l'État digne de ce nom » doit prendre la forme d'un monarque parlementaire de type britannique. Sans doute convient-il de ne pas prendre trop à la lettre cette référence à l'exemple britannique. M. Michel Debré savait en 1944 que le bon fonctionnement du régime parlementaire de Westminster s'expliquait par l'existence d'un système bipartisan et non par la présence d'un monarque symbolique à la tête de l'État. Sa conception du rôle dévolu à un chef de l'État parlementaire évoque beaucoup moins les réalités britanniques du *xx^e* siècle que « le pouvoir royal » tel que Benjamin Constant le voyait sous la restauration dans son « cours de politique constitutionnelle ». Le Monarque n'est pas le chef politique de la Nation — ce rôle est dévolu au Premier Ministre (12) — mais il n'est pas non plus un personnage symbolique dénué de pouvoirs. Ses responsabilités de chef d'État impliquent au minimum la nomination du Premier Ministre, l'exercice du droit de dissolution et des attributions exceptionnelles (d'ailleurs assez mal définies) en cas de guerre.

(11) *Refaire la France*, op. cit., p. 119-120.

(12) Les premiers essais politiques de M. Michel Debré sont tout à fait nets sur ce point.

Le « monarque républicain » est le Chef d'État d'un régime parlementaire. Or, dans un tel régime : « Le premier ministre est le chef politique de la Nation ; il est responsable du Gouvernement ; il est contrôlé par le Parlement, etc. » (*Le problème constitutionnel français*, op. cit., p. 291).

« Toute entreprise veut être dirigée, cette règle de bon sens vaut pour un État comme pour une industrie. Le Président du Conseil des ministres est, en régime parlementaire, le vrai chef politique de la nation. Il est utile qu'il soit d'abord le chef de son gouvernement » (*Refaire la France*, op. cit., p. 129).

Selon Benjamin Constant, le pouvoir royal, distinct du pouvoir exécutif exercé par les Ministres, comprend notamment en temps normal :

« ... le droit de dissoudre les assemblées représentatives et de préserver ainsi la nation des égarements commis par ses mandataires en l'appelant à de nouveaux choix ; ... la nomination des ministres, nomination qui dirige vers le monarque la reconnaissance nationale, quand les ministres s'acquittent dignement de la mission qui leur a été confiée » (13).

Par ailleurs, Benjamin Constant admet que, en temps de guerre, le pouvoir exécutif s'efface derrière le pouvoir royal :

« Le droit de paix et de guerre ne peut, dans une monarchie, être remis qu'au pouvoir royal. Un pouvoir exécutif, composé de ministres amovibles et nommés par un seul homme, ne sera jamais assez fort, assez important pour supporter le poids de cette responsabilité terrible » (14).

Il est frappant de constater que les premiers écrits politiques de M. Michel Debré sont très proches de cette conception du pouvoir monarchique :

« Le fonctionnement normal du régime parlementaire exige que le Gouvernement soit nommé et appuyé par un chef d'État indépendant et respecté... qui sache, s'il le faut, choisir le Président du Conseil, qui puisse prononcer la dissolution de la chambre élue, qui soit capable aux heures décisives des victoires ou des défaites, de prendre les décisions qui orientent les destins du pays » (15).

Pour assurer son indépendance vis-à-vis du personnel politique, le « monarque républicain » devra être élu par « un collège particulier qui associe aux membres du Parlement des représentants des organisations syndicales, des Conseils généraux, des grandes municipalités, peut-être, certains délégués des universités ou de la magistrature » (16). Afin de rapprocher sa situation de celle d'un monarque héréditaire, M. Michel Debré envisage de lui confier un mandat de très longue durée (une douzaine d'années) au terme duquel le Président sortirait définitivement de la vie politique. Il serait ainsi libéré de tout souci de réélection.

On voit que le « monarque républicain » tel qu'il ressort des écrits politiques de 1944 se définit par des caractères presque diamétralement

(13) CONSTANT DE REBECQUE, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs* (mai 1815), p. 28 de l'édition de 1861.

(14) CONSTANT DE REBECQUE, *Du droit de paix et de guerre, Additions et notes tirées en partie des principes de politique et autres ouvrages antérieurs* (1818), p. 298 de l'édition de 1861.

(15) *Le problème constitutionnel français*, op. cit., p. 292.

(16) *Refaire la France*, op. cit., p. 123.

opposés à ceux que retient aujourd'hui M. Michel Debré. Il permet d'éviter les inconvénients inhérents à un chef d'État de type américain, c'est-à-dire à l'élection au suffrage universel direct et l'attribution à un seul homme des responsabilités essentielles de l'État.

Les thèmes constitutionnels exposés dans *Refaire la France* n'étaient pas entièrement nouveaux. On les trouvait déjà chez certains auteurs révisionnistes de l'entre-deux-guerres, notamment André Tardieu et surtout Jacques Bardoux, le grand-père de Valéry Giscard d'Estaing, qui aurait voulu que le Président de la République fût « le mandataire à la fois des partis et des métiers » (17). Toutefois, M. Michel Debré semble avoir été le premier à utiliser la formule « monarque républicain » pour désigner un type particulier de chef d'État. Dans ses « Lettres sur la réforme gouvernementale » publiées en 1918, Léon Blum avait déjà parlé d'un monarque temporaire et constamment révocable mais nanti cependant aussi longtemps que la confiance du Parlement lui prête vie, de la totalité du pouvoir exécutif, rassemblant et incarnant en lui toutes les forces vives de la nation... » (18). Mais il s'agissait évidemment du Président du Conseil et non du chef de l'État.

On a maintes fois souligné tout ce que la doctrine constitutionnelle gaulliste devait à ces premiers essais politiques de M. Debré. « Rien de ce que M. Michel Debré devait écrire par la suite, rien de ce que le Général de Gaulle ou les mouvements gaullistes devaient proposer — depuis l'Union Gaulliste de M. René Capitant jusqu'au R. P. F. et aux Républicains Sociaux — ne s'est écarté pour l'essentiel des grandes lignes du modèle constitutionnel décrit par M. Debré et le C. G. E. » affirmait M. Nicolas Wahl en 1959 (19). Pourtant l'on peut montrer, à l'aide de documents récemment publiés, que le modèle de chef d'État décrit par M. Debré en 1918 n'a été qu'un point de départ. Dès 1948, l'alternative : « Président de type américain ou monarque républicain » était en fait dépassée et l'on raisonnait comme si elle n'avait jamais été posée.

B. — Le dépassement de l'alternative.

En 1944, M. Debré affirmait « qu'un Président Républicain au même titre qu'un prince, peut faire figure de monarque. Il suffit, pour qu'on se rende compte en France de cette vérité, de quelques réformes à la Constitution de 1875. Il est d'abord indispensable que ce président soit désigné pour une longue durée... Il est également nécessaire de le soustraire à l'aléa de la réélection... Il faut enfin que son origine lui donne

une certaine indépendance vis-à-vis du Parlement et marque d'une manière plus étroite les liens qui l'unissent à la nation » (20).

Ces quelques réformes eussent-elles permis de transposer dans un cadre républicain la monarchie parlementaire constitutionnelle du siècle dernier ? On peut en douter car il ne suffit pas de modifier le statut juridique du Président de la République pour effacer toutes les différences qui le séparent d'un chef d'État héréditaire. La légitimité monarchique est en dehors du temps. Maintenu par la force des traditions, elle n'a pas besoin d'être périodiquement renouvelée ou confirmée. L'autorité d'un monarque héréditaire peut donc résister à l'épreuve d'un règne long et ininterrompu. En revanche, le « monarque républicain » de M. Michel Debré n'est en définitive qu'un fonctionnaire élu. Que l'on renvoie sa désignation à un collège particulier de notables et non plus, comme sous la III^e République, aux seuls parlementaires, cela ne changera rien à ce fait qu'une élection n'est pas assimilable à un sacre. Elle ne peut donner qu'une légitimité temporaire et d'autant plus faible que le Collège particulier est plus éloigné du suffrage universel. Pour peu que le « monarque républicain » use largement de ses pouvoirs, pour peu qu'il entre en conflit avec l'Assemblée directement élue par le peuple, sa légitimité aura besoin d'être renouvelée ou confirmée. Or précisément la durée du mandat, la règle de non-réélection, le principe d'irresponsabilité, l'étroitesse du collège particulier en excluaient la possibilité.

Benjamin Constant avait parfaitement compris que l'institution monarchique telle qu'il la concevait ne pouvait guère être adaptée à un régime républicain (21). La transmission héréditaire du pouvoir, avec le fond de traditions et de sentiments qui l'accompagnent, était à ses yeux un support indispensable. Il semble que M. Michel Debré a pris conscience de certaines difficultés à partir du moment où ses fonctions de conseiller du Général de Gaulle pour les questions constitutionnelles l'ont amené à rédiger des notes et des projets (22). Toujours

(20) M. DENNÉ, *Le problème constitutionnel français* reproduit dans *Les idées politiques de la résistance*, op. cit., p. 293.

(21) « Entre un pouvoir républicain non responsable et un ministère responsable, le second serait tout, et le premier ne tarderait pas à être reconnu pour inutile. La non-responsabilité force le gouvernement à ne rien faire que par ses ministres. Mais alors quelle est l'utilité du pouvoir supérieur au ministère ? Dans une monarchie, c'est d'empêcher que d'autres ne s'en emparent, et d'établir un point fixe, inattaquable, dont les passions ne puissent approcher. Mais rien de pareil n'a lieu dans une république, où tous les citoyens peuvent arriver au pouvoir suprême ». *Du pouvoir royal*, p. 25.

(22) En avril 1945, M. Michel Debré, qui était alors Commissaire de la République, entra au Cabinet du Général de Gaulle pour remplir des fonctions de conseiller en matière administrative et constitutionnelle. Cf. *Une certaine idée de la France*, op. cit., p. 41-42.

(17) Jacques BARDOUX, *La France de demain*, Sirey (1936), p. 15.

(18) Léon BLUM, *Lettre sur la réforme gouvernementale* (1918), p. 13.

(19) Nicolas WAHL, *Aux origines de la nouvelle Constitution*, R. F. S. P., n° 1, mars 1959, p. 42.

est-il que les solutions envisagées ou proposées par lui ne s'accordent pas toujours bien avec sa conception initiale.

Dans un projet daté du 14 janvier 1946 il prévoit expressément une responsabilité indirecte du chef de l'État devant la Chambre des députés :

« Si la Chambre refuse trois fois de suite la confiance à un Président du Conseil, le mandat du Président de la République est considéré comme terminé. Le Président peut être réélu pour la durée du mandat qui lui restait à courir » (23).

Cette disposition conférerait un caractère officiel au procédé par lequel la Chambre de la III^e République avait obtenu la démission de Jules Grévy en 1887 et celle d'Alexandre Millerand en 1924. Elle donnait en même temps un recours au Président de la République puisqu'on lui offrait la possibilité de se représenter devant un collège au sein duquel les parlementaires ne constituaient qu'une petite minorité. Mais comment admettre qu'un « monarque républicain » dont la présence à la tête de l'État devrait être une garantie de stabilité et de continuité puisse être écarté du pouvoir à tout moment et selon une procédure relativement simple ?

On remarque également une évolution en ce qui concerne le mode d'élection du Chef de l'État. Dans une note datée du 10 juillet 1948 (24), M. Michel Debré examine plusieurs possibilités. L'élection au suffrage universel direct est écartée mais de façon beaucoup moins catégorique qu'elle ne l'était dans *Refaire la France* publié trois ans auparavant. M. Michel Debré reconnaît que les arguments classiques contre ce mode d'élection — danger de plébiscite dans un pays dont le sens civique n'est pas toujours éprouvé, etc... — ne sont pas sans valeur mais il ajoute aussitôt :

« A vrai dire ces arguments, à notre époque, ne sont pas décisifs. Ce qui est plus important, c'est le caractère du Président de l'Union Française que doit avoir le Président de la République. Dès lors on ne comprendrait pas en vertu de quelle règle, les Algériens et, le cas échéant, les habitants d'A. O. F. et d'A. E. F. ne participeraient pas individuellement à l'élection du Président de la République. Il est difficile en régime de suffrage universel d'envisager un Président de l'Union Française qui ne soit élu qu'au suffrage universel des Français de la Métropole ».

Si M. Debré ne repousse plus cette solution pour des raisons politiques comme dans *Refaire la France* — « Nos enfants seront gouvernés par un général à la manière des pronunciamientos » — mais seulement pour des raisons techniques tenant à l'existence de l'Union Française, c'est sans doute parce qu'il pressent déjà qu'aucun collège particulier ne

donnera jamais au « monarque républicain » le prestige extra-parlementaire dont il aurait besoin. La suite de la note du 10 juillet 1948 montre en effet qu'il est difficile de concevoir un collège particulier dont la composition serait pleinement satisfaisante à cet égard.

La solution consistant à associer dans un même collège les membres des assemblées politiques nationales (députés, sénateurs) et les représentants des assemblées administratives locales (conseils généraux, conseils municipaux) est considérée comme mauvaise car elle n'entraîne pas un « changement de nature dans le collège électoral. C'est un personnel politique de remplacement qui vient s'ajouter au personnel politique parlementaire, vient doubler ou tripler le collège électoral sans transformer la cause qui fait du Président de la République un personnage sans pouvoir réel » (25).

Pour obtenir un changement de nature, M. Michel Debré ne voit qu'une seule possibilité : compléter le collège électoral par des représentants des activités économiques, sociales et culturelles. Mais l'organisation d'une telle représentation posait des problèmes complexes. En outre un Président de la République élu par un collège de ce type n'était plus issu même indirectement du suffrage universel.

Sans doute pourrait-on objecter que ces notes et ces projets traduisaient seulement des hésitations sur certains points et qu'elles n'annonçaient pas encore un changement radical dans la manière de concevoir le statut et le rôle du chef de l'État. Mais là n'était pas l'essentiel.

Dans la conception initiale de M. Michel Debré, le « monarque républicain » ne concentrait pas dans ses mains tous les pouvoirs de l'Exécutif comme un Président de type américain. Le « chef politique de la Nation » devrait être un Président du Conseil (ou un Premier Ministre) appuyé sur une majorité parlementaire. Les partis politiques conservaient donc au moins dans une certaine mesure le contrôle de l'Exécutif. Mais si M. Debré était prêt à accepter une telle situation, avec l'espoir qu'une réforme électorale permettrait de remédier aux défauts des partis français, il semble que le Général de Gaulle n'avait pas sur ce point les mêmes vues que son conseiller constitutionnel.

On peut le vérifier en comparant les réflexions des deux hommes sur le thème des partis politiques et de la réforme électorale.

Dans ses réflexions sur la réforme des institutions, M. Michel Debré n'avait pas négligé le problème des partis politiques. Sa condamnation du système français n'est pas en elle-même profondément originale : Les partis sont trop nombreux, les états-majors qui les dirigent ne sont pas « conscients de leurs responsabilités » (26), les programmes qu'ils présentent ont un « caractère marqué à la fois d'idéologie et de déma-

(23) Note précitée de M. Michel Debré.

(26) *Les Cahiers politiques*, avril 1944. Reproduit dans *Les idées politiques de la résistance*, par Henry MICHAUX, p. 295.

(23) Art. 17 (al. 3) de l'avant-projet du 14.1.1946. Reproduit dans la thèse de J. L. DEBRÉ, p. 405.

(24) Reproduite dans la thèse de J. L. DEBRÉ, p. 427-429.

gogie » (27), etc. Mais cette critique n'est jamais purement négative. La nécessité de l'existence des partis politiques dans une démocratie n'est pas contestée et la préoccupation de M. Michel Debré n'est pas tellement de réduire leur influence sur le fonctionnement des institutions que de les transformer en modifiant la loi électorale. Sur ce point, dès 1945, ses idées étaient fermement arrêtées et elles ne semblent pas avoir beaucoup changé depuis cette date. Le scrutin d'arrondissement est à écarter parce qu'il faut dégager les candidats des « querelles locales ». La proportionnelle « brise l'État » car elle ne met aucun obstacle à la multiplication des partis. Le scrutin majoritaire à deux tours est trop proche de la proportionnelle quant à ses effets. La solution, selon M. Debré, réside dans l'adoption du scrutin majoritaire de liste à un seul tour. Notre propos n'est pas de discuter les mérites de ces divers modes de scrutin mais de souligner l'importance que M. Debré attachait à cette réforme. Selon lui, elle permettrait non seulement de regrouper les partis en deux grandes tendances mais aussi de transformer leur nature. Dans une étude publiée à l'époque du discours de Bayeux — *Scrutins, partis, institutions* — il répond par avance à l'objection de ceux qui craignent que l'adoption du scrutin majoritaire « simple » (c'est-à-dire du scrutin majoritaire à un seul tour) du fait même qu'elle favoriserait le regroupement des partis en deux grandes tendances, n'aboutisse finalement à accroître leur puissance et leur emprise sur l'État.

« On dira sans doute que le régime majoritaire simple, en diminuant le nombre des partis, donne à ceux-ci un monopole. L'exemple anglo-saxon le prouve. Mais la comparaison n'est pas possible. Les partis étroits issus d'un régime proportionnel sont des sectes jalouses qui éliminent les personnalités au jugement trop critique et qui visent à imposer à l'électeur le choix des professionnels de la politique. Les partis larges sont des équipes qui, pour conquérir l'électeur à visage découvert, doivent être plus éclectiques et moins sectaires, et le mécanisme de l'élection, s'il rend très difficile le succès de l'indépendant, ne l'interdit cependant pas » (28).

Le sens de ce passage est clair. Le nombre et la « manière d'être » des partis ne sont pas dissociables. Ce sont les deux aspects d'un même problème. Quand la réforme du mode de scrutin aura mis fin au « pullulement » des partis politiques français, les caractères négatifs que ceux-ci présentaient jusqu'alors disparaîtront du même coup. Ils seront dirigés par des états-majors conscients de leurs responsabilités, ils présenteront des programmes plus réalistes et moins empreints de sectarisme idéologique, etc. On voit les conséquences que cette position pouvait entraîner quant à l'aménagement des institutions. Si les défauts des partis politiques français ne sont pas liés à des causes sociologiques profondes,

(27) *Les Cahiers politiques*, juillet 1946, p. 17.

(28) *Les Cahiers politiques*, juillet 1946, p. 21.

s'ils peuvent être corrigés de façon ou quelque sorte mécanique par la mise en œuvre d'un nouveau mode de scrutin, cela signifie qu'il n'est pas nécessaire de cantonner le parlement dans des fonctions de législation et de contrôle étroitement définies. De fait, aux termes de l'article premier de l'avant-projet rédigé par M. Debré en janvier 1946, le Parlement ne se borne pas à légiférer et à contrôler l'action du gouvernement. Il « inspire la politique de la nation et de la communauté française » (29).

Mais — et sur ce point les documents inédits reproduits dans la thèse de M. Jean-Louis Debré apportent d'utiles indications — le Général de Gaulle voyait les choses différemment. Dans la lettre qu'il écrit à M. Michel Debré le 3 juillet 1946 (deux semaines après le discours de Bayeux) à propos de l'étude *Scrutins, Partis, Institutions* paru dans les *Cahiers politiques*, sans contester l'importance des modes de scrutin, il manifeste un certain scepticisme quant à la possibilité de modifier à court ou moyen terme l'esprit des partis français et la composition de leur personnel dirigeant. Pour le Général de Gaulle, l'esprit dont sont animés les partis « tient à la nature des choses du moment qu'il s'agit de la France et des Français » (30). Il ne lui paraît pas possible « de rassembler chez nous les citoyens et de les garder groupés autrement que dans un esprit d'opposition » (31). Les conséquences qu'il en tire, du point de vue des institutions, méritent d'être relevées car, dans cette lettre adressée à l'un de ses proches collaborateurs, le Général s'exprime plus nettement qu'il ne l'avait fait dans le discours de Bayeux prononcé deux semaines plus tôt.

« ... il n'y a pas d'autre solution au problème du gouvernement que de séparer complètement ce qui est législatif (les partis) et ce qui est exécutif. Il faut nous mettre résolument dans cette pratique que les ministres, hommes de l'État, ne peuvent et ne doivent pas provenir des partis... Si cela est fait, alors il n'y aura qu'avantage à inaugurer un mode de scrutin tel que celui que vous préconisez et qui donnera peu à peu aux partis un autre esprit et une autre composition tout en réduisant leur nombre. Après quoi, on pourra concevoir de faire des gouvernements tirés de la majorité parlementaire. Mais je ne crois pas qu'il nous soit possible d'éviter la transition » (32).

Le discours de Bayeux ne contenait que des indications assez vagues sur le mode de formation du gouvernement « Au chef de l'État la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement ; à lui la mission de nommer les ministres et d'abord, bien entendu, le Premier... ». On pouvait supposer que le moyen le plus naturel de réaliser cet accord consistait à former le

(29) Cf. J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 403.

(30) Cf. J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 414.

(31) *Ibid.*

(32) *Ibid.*, p. 417-18.

gouvernement avec des hommes pris au sein de la majorité parlementaire. Or, dans sa lettre à M. Michel Debré, le Général de Gaulle écarte cette interprétation. Au moins pour une période transitoire, il faudra « se mettre résolument dans la pratique » de choisir des ministres qui ne proviennent pas des partis et qui, par conséquent, ne proviennent pas non plus de la majorité parlementaire à supposer qu'il y en ait une. Des deux considérations énoncées dans le discours de Bayeux, l'intérêt général apprécié par le chef de l'État d'une part, l'orientation qui se dégage du Parlement d'autre part, la seconde apparaît beaucoup moins déterminante que la première. A la différence de son conseiller constitutionnel, M. Michel Debré, le Général de Gaulle ne croyait pas qu'il fût possible — et n'estimait sans doute pas qu'il eût été souhaitable — de créer en France de grands partis politiques cohérents et disciplinés qui alterneraient au pouvoir comme le font les partis britanniques. Ses propos traduisaient d'ailleurs souvent non seulement une méfiance envers les partis français mais une sorte d'allergie aux partis politiques considérés de façon générale (33). Dans ces conditions, et même si le

(33) Dans les rares occasions où il a exprimé publiquement une opinion sur les institutions d'Outre-Manche, le Général de Gaulle n'a pas caché les réserves qu'il faisait sur les partis britanniques bien qu'il leur reconnût une supériorité relative par rapport aux partis français.

Au cours d'une conférence de presse tenue en 1947, après avoir fait allusion aux « partis anglais qui ne sont, en fait, que deux, avec de grandes et solides traditions politiques », il ajoute aussitôt :

« ... Je dois vous dire humblement que je ne suis pas certain que l'Angleterre démocratique arrivera à résoudre ses problèmes dans le cadre des partis. En ami, je formule le souhait que se produise un jour le rassemblement du peuple anglais. Cela facilitera les choses... » (Général de Gaulle, *Discours et messages*, tome II, p. 155).

Dans le discours qu'il prononça à Westminster Hall le 7 avril 1960, il réusit cette gageure de faire l'éloge du système politique britannique sans mentionner une seule fois l'existence des partis :

« Sûrs de vous-mêmes, sans presque en avoir l'air, vous pratiquez, dans la liberté, un régime solide et stable. Si fortes sont chez vous, dans le domaine politique, la tradition, la loyauté, la règle du jeu, que votre Gouvernement est tout naturellement doté de cohésion et de durée ; que votre Parlement a, au long de chaque législature, une majorité assurée ; que ce Gouvernement et cette majorité sont accordés en permanence ; bref que vos pouvoirs exécutif et législatif s'équilibrent et collaborent en quelque sorte par définition » (*Discours et messages*, op. cit., tome III, p. 222).

Ce que le Général de Gaulle omet de dire, c'est que la nature n'aurait sans doute pas produit ce miracle si elle n'avait été secondée par le scrutin majoritaire à un seul tour et par le système d'encadrement des deux grands partis. Mais sans doute lui répugnait-il de rendre hommage à des partis politiques quels qu'ils fussent.

En ce qui concerne la France le Général de Gaulle n'a jamais adopté le

Général de Gaulle n'envisageait pas encore cette solution, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct constituait le seul moyen de donner à l'Exécutif une légitimité démocratique.

Par ailleurs, dans le discours de Bayeux, l'accent mis sur le rôle du Président était tout de même tempéré par l'idée de médiation. Le chef de l'État devait présider les « Conseils du gouvernement » mais c'était pour y exercer « l'influence de la continuité » et non pour arrêter les décisions. Il lui appartenait de « servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques » mais il remplissait « normalement » ce rôle « par le conseil » et non par le commandement. Le passage déjà cité de la lettre adressée par le Général de Gaulle à M. Michel Debré réduit considérablement la portée de cette médiation. En effet, si les ministres sont choisis en dehors des partis, s'ils n'ont aucun lien avec les formations majoritaires au sein du Parlement, leur autorité provient à peu près exclusivement de la confiance que leur a accordée le Président. On pouvait donc prévoir que même en période normale l'arbitrage de ce dernier s'exercerait par des moyens plus énergiques que de simples conseils (34).

Au lendemain du discours de Bayeux, Léon Blum écrivait que dans le système constitutionnel décrit par le Général de Gaulle « le Président de la République ne serait pas seulement le chef symbolique de l'État, mais aussi le chef effectif du gouvernement et de l'administration, le Président du Conseil se trouvant, par contre réduit au rôle d'un fondé de pouvoir, d'un homme de confiance, d'un porte-parole vis-à-vis du Parlement ». Il ajoutait que « pour un chef de l'Exécutif ainsi conçu, l'élargissement du collège électoral ne saurait suffire. Toute souveraineté émanant nécessairement du peuple, il faudrait descendre jusqu'à la source de la souveraineté, c'est-à-dire remettre l'élection du chef de l'Exécutif au suffrage universel, comme dans la Constitution améri-

scrutin majoritaire de liste à un seul tour que M. Michel Debré lui avait présenté comme le plus favorable à la formation d'un bi-partisme à l'anglaise. Peut-être parce qu'il redoutait que l'entreprise de regroupement réussit trop bien et qu'elle aboutit à placer l'Exécutif sous le contrôle de l'un des blocs partisans.

(34) Le Général de Gaulle s'est d'ailleurs parfois expliqué sur ce point plus clairement qu'il ne l'avait fait dans le discours de Bayeux. En 1947, répondant à la question d'un journaliste qui avait évoqué l'éventualité d'un désaccord entre le Président de la République et le Conseil des ministres, il a déclaré :

« Dans ma conception du régime qui convient à la France, il ne peut pas y avoir de désaccord entre le Président de la République et le Conseil des ministres, car le Président de la République serait le chef du pouvoir exécutif, comme il l'était d'ailleurs dans la Constitution de 1875, et parce que c'est lui qui choisirait les ministres » (*Discours et Messages*, t. II, p. 239).

caine, comme dans la Constitution française de 1848 (35). Une telle interprétation pouvait paraître excessive compte tenu des termes un peu vagues et soigneusement mesurés du discours. Mais si l'on relit ce dernier en le rapprochant des documents contemporains qui viennent d'être analysés, force est de constater que Léon Blum n'exagèrait point.

Le chef d'État préconisé par la doctrine gaulliste ne pouvait plus être opposé à un président de type américain comme dans les premiers essais politiques de M. Michel Debré. Tout comme l'hôte de la Maison Blanche, ce chef d'État devait assurer la direction effective de l'Exécutif et n'eût été sa double qualité de Président de la République et de Président de l'Union française, son élection au suffrage universel direct aurait été sérieusement envisagée.

Du « monarche républicain » auquel M. Debré avait d'abord songé, l'on conservait néanmoins certains attributs : la longue durée du mandat, le pouvoir de dissoudre la Chambre basse. À partir de 1948, le Général de Gaulle réclame en outre le droit de recourir au référendum en matière législative alors qu'il n'envisageait auparavant cette procédure que pour la révision constitutionnelle ou la réforme électorale (36). L'alternative

(35) *Le populaire* (21 juin 1946).

(36) Dans le discours de Bayeux du 16 juin 1946, on trouve une allusion au référendum constitutionnel mais il n'est absolument pas question de référendum législatif.

Quelques mois plus tard, dans la déclaration à la presse du 27 août 1946, puis dans le discours prononcé à Épinal le 29 septembre de la même année, le Général de Gaulle explique que, à partir du moment où l'obligation du référendum existerait en matière constitutionnelle, « il faudrait qu'elle existât également pour ce qui est du régime électoral tant ce régime influe profondément sur le fonctionnement des pouvoirs publics » (*Discours et Messages*, tome II, p. 22).

Sans doute la lecture de l'étude précitée de M. Michel Debré « Scrutins, Partis, Institutions » publiée dans *Les Cahiers politiques* (numéro de juillet 1946) avait-elle convaincu le Général de Gaulle que les dispositions fixant le régime électoral ont encore plus d'importance du point de vue des partis politiques, que la plupart des dispositions constitutionnelles au sens formel du terme. Or le référendum était destiné à protéger les institutions contre les entreprises des partis.

À partir de 1948 le Général de Gaulle assigne au référendum une finalité plus large. Au cours d'une conférence de presse tenue le 1^{er} octobre 1948, il déclare :

« Je crois que, dans certains cas, que la Constitution aurait à prévoir, un référendum doit suffire sans qu'on ait à dissoudre l'Assemblée » (*Discours et Messages*, tome II, p. 221).

Ceci impliquait, semble-t-il, la possibilité de soumettre au référendum des projets portant sur des matières législatives ordinaires. Or un projet de Constitution établi par M. Michel Debré et daté du 18 juin 1948 prévoit que « au cas où l'Assemblée refuse la confiance au Gouvernement, le Président de la

dans laquelle M. Michel Debré prétendait enfermer les Français quelques années plus tôt — « à la démocratie il faut un Président ou un monarque » (37) — était non seulement dépassée mais encore oubliée. Au lieu de choisir entre les deux modèles classiques de chef d'État fournis par les régimes libéraux, l'on allait tenter une synthèse originale en combinant des éléments empruntés à l'un et des éléments empruntés à l'autre, le tout accompagné d'un peu de bonapartisme.

Quant à l'expression « monarche républicain » elle a acquis un sens entièrement différent de celui que lui attribuait à l'origine M. Michel Debré. Après avoir servi à désigner une institution dont les mérites ont été vantés par Benjamin Constant — le chef d'État parlementaire qui arbitre mais ne gouverne pas — elle symbolise aujourd'hui une situation que le même auteur cherchait précisément à éviter : la concentration de la majeure partie des pouvoirs politiques entre les mains d'un seul homme (38).

Les travaux préparatoires de la Constitution de 1958 montrent comment avaient évolué sur ce point les idées de M. Michel Debré.

II. — LA PRÉPARATION DE LA CONSTITUTION

Dans ses *Mémoires d'espoir*, après avoir résumé en un bref paragraphe le déroulement des travaux préparatoires de la Constitution, le Général de Gaulle écrit :

« Dans aucune de ces discussions ne se dresse d'opposition de principe contre ce que j'ai, depuis longtemps, voulu. Que, désormais, le chef de l'État soit réellement la tête du pouvoir, qu'il réponde réellement de la France et de la République, qu'il désigne réellement le gouvernement et en préside les réunions, qu'il nomme réellement aux emplois civils, militaires et judiciaires, qu'il soit réellement le chef de l'armée, bref qu'émane réellement de lui toute décision importante aussi bien que toute autorité... cela est admis par chacune des instances consultées » (39).

À l'époque où furent publiées les *Mémoires d'espoir* (1970) on ne possédait que peu de documents sur les travaux préparatoires de la Constitution. Les débats et les recommandations des « instances consultées » conservaient toujours leur mystère à l'exception de ceux du Comité

République peut prononcer la dissolution soit soumettre au référendum le projet ou la proposition au sujet duquel le désaccord s'est élevé » (J. L. Drené, *op. cit.*, p. 424).

(37) *Affaire de France*, *op. cit.*, p. 118.

(38) Voir l'ouvrage de M. Maurice Duverger *La Monarchie républicaine*. Robert Laffont (1974).

(39) *Mémoires d'espoir*, tome I, p. 41 (édition de poche).

Consultatif Constitutionnel. Pour ce qui était de ce dernier, le passage précité ne donnait pas une idée très exacte du sens général des délibérations car jamais au cours des séances les pouvoirs du chef de l'État n'avaient été présentés sous un tel jour.

Aujourd'hui nous disposons de documents concernant les premières étapes des travaux préparatoires, c'est-à-dire l'élaboration de l'avant-projet qui fut présenté au Comité Consultatif le 31 juillet 1958. Les rédactions successives des principaux articles, les compte rendus des deux premières réunions du Comité interministériel permettent de retrouver les conceptions initiales et de connaître l'accueil qui leur a été fait par les représentants des grands partis politiques de la IV^e République, MM. Guy Mollet et Pflimlin. Or, si le Général de Gaulle et M. Debré ont effectivement proposé l'institution d'un chef d'État très puissant, de qui émaneraient « toute décision importante aussi bien que toute autorité », il n'est pas vrai que cela ait été admis par l'instance consultative, c'est-à-dire en l'espèce le Comité interministériel. Les discussions portèrent tant sur la conception générale de la fonction présidentielle (A) que sur les principaux pouvoirs du Président (B).

A. — La conception générale de la fonction présidentielle.

La définition générale de la fonction présidentielle figurait en tête des propositions élaborées début juin 1958 par M. Michel Debré et son Comité d'experts (40).

ARTICLE PREMIER. — « Le Président de la République est responsable du maintien de l'indépendance de la Nation et de l'intégrité de son territoire. « Associé au gouvernement, il définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays et en assure la continuité.

« Il prend les initiatives nécessaires pour que les pouvoirs publics puissent remplir leurs missions respectives dans l'intérêt de la Nation et dans le respect de la présente Constitution » (41).

On notera que ce texte était suffisamment précis pour dissiper quelques-unes des ambiguïtés du discours de Bayeux. Les rôles respectifs du chef de l'État et du gouvernement étaient soigneusement délimités. Le pouvoir de « définir l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays » appartient en propre au Président de la République. A ce niveau de haute politique, les membres du gouvernement, y compris le Premier Ministre, n'ont qu'un rôle d'assistance » c'est-

à-dire qu'ils doivent préparer les dossiers et donner au Président des conseils techniques. Dans le domaine de la gestion quotidienne, les ministres conserveraient l'initiative et la décision, le Président veillant toutefois à ce que le succès de ses grands desseins ne soit pas compromis par les contingences politiques. L'idée d'un tel partage des compétences était sans doute déjà inscrite en filigrane dans le discours de Bayeux (voir *supra*) mais elle n'avait encore jamais été aussi clairement exprimée. Dans le discours de Bayeux, il était prévu que le chef de l'État présiderait les Conseils du gouvernement pour y exercer l'influence de la continuité. Mais le Général de Gaulle n'avait pas précisé avec quel degré d'autorité s'exercerait cette influence ni de quels éléments serait faite cette continuité. L'article premier des propositions de juin 1958 est parfaitement net à cet égard. Le Président assure (c'est-à-dire impose le cas échéant) la continuité d'une politique dont il a lui-même défini auparavant l'orientation générale.

Toutefois, le dernier alinéa de l'article 1^{er}, si on l'examine en le séparant de son contexte, paraît se rattacher à une autre conception de la fonction présidentielle. Selon Benjamin Constant, « le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partie, au mouvement général ; mais quand ces ressorts dérangés se croisent, s'entre-choquent et s'entraînent, il faut une force qui les remette à leur place » (42). Et cette force, pour Benjamin Constant, ce ne peut être que le pouvoir royal. Le Monarque est une sorte de grand horloger réparateur (43). Le Président qui, aux termes du troisième alinéa de l'article premier, « prend les initiatives nécessaires pour que les pouvoirs publics puissent remplir leurs missions respectives... » évoque lui aussi cette image. On revient à la monarchie républicaine telle que la définissait en 1945 M. Michel Debré.

Mais l'article premier forme un tout et les différentes fonctions que ce texte attribue au chef de l'État ne sont pas dissociables. S'il appartient au Président de « définir l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays » cela signifie que les missions respectives des autres pouvoirs publics sont, dans une large mesure, déterminées par lui. Aussi les « initiatives » que pourra prendre le chef de l'État, en application du dernier alinéa de l'article premier, auront-elles pour objet non seulement de « remettre en marche des ressorts bloqués » mais encore et surtout de réduire les résistances à sa propre politique. L'article pre-

(42) *Réflexions sur les Constitutions* (1814), p. 2, Édition de 1861, tome I, p. 176.

(43) Le monarque de Benjamin Constant remplit à l'intérieur du système politique des fonctions analogues à celles qu'Isaac Newton attribuait à Dieu dans le système de l'Univers. Il n'intervient que pour éliminer les obstacles qui empêcheraient le système de fonctionner selon ses propres lois.

(40) A ce moment le titre consacré au Président de la République devait être le premier. Le titre intitulé « De la souveraineté » ne fut prévu que plus tard.

(41) Guy MOLLET, *op. cit.*, p. 69 et J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 179 (en note).

mier pris dans son ensemble est plus proche du bonapartisme que de la Monarchie selon Benjamin Constant.

Ce texte était évidemment inacceptable pour MM. Guy Mollet et Pierre Pflimlin qui représentaient, au sein du Comité interministériel, la tradition parlementaire de la III^e et de la IV^e Républiques. Au cours de la seconde réunion, le lundi 23 juin 1958, ils demandèrent et obtinrent des modifications qui, dans leur esprit, n'étaient pas seulement d'ordre rédactionnel. L'article fut adopté sous une forme déjà très proche de celle qui devait être retenue dans l'état définitif du projet :

ARTICLE PREMIER. — « Le Président de la République assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics conformément à la Constitution. Il maintient la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités » (44).

Pour M. Guy Mollet, l'étude comparée des textes permet de voir que dès cette date le Comité interministériel avait effectué un choix entre deux conceptions : « celle d'un président disposant de très grands pouvoirs et celle d'un président arbitre, essentiellement chargé d'assurer la séparation et l'équilibre des pouvoirs » (45). On ne saurait nier qu'il existait, entre le texte proposé par M. Michel Debré et celui qui fut adopté le 23 juin, de très importantes différences. Mais la portée de celles-ci n'était peut-être pas la même pour tous les membres du Comité interministériel. En effet, à l'aide des compte rendus des deux premières réunions, il est facile de voir que le mot clé du nouvel article premier, le mot « arbitrage », n'avait pas la même signification pour le Général de Gaulle d'une part, pour les ministres d'État MM. Guy Mollet et Pierre Pflimlin, d'autre part.

Au cours de la réunion du 13 juin 1958, dans un exposé liminaire sur les principes qui doivent inspirer la future constitution, le Général de Gaulle précise que « afin de jouer pleinement son rôle d'arbitre », le Président de la République « ne sera pas mêlé aux détails de la politique ». Dans cette acception, l'arbitrage implique un certain détachement vis-à-vis des problèmes jugés secondaires mais non le désengagement politique. Bien que le mot arbitrage n'y figurât pas, le texte original de l'article premier ne contenait rien qui fût en contradiction avec cette notion. On peut en effet « définir l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays » et même en « assurer la continuité » sans intervenir directement dans le règlement des questions de détail que soulève l'application de cette politique.

Les deux ministres d'État se référaient eux aussi à la conception d'un président « arbitre » mais ce mot-clé n'avait pas pour eux le même

sens que pour le Général de Gaulle. Toutes les indications que l'on peut tirer de leurs interventions, telles qu'elles ont été reproduites dans les compte-rendus officiels des réunions du 13 et du 23 juin, sont à cet égard parfaitement concordantes.

« M. Guy Mollet s'inquiète du rôle du Président de la République... N'est-il pas essentiel de préciser que le Président de la République ne doit pas intervenir dans la vie politique ? » (46).

« M. Pflimlin voudrait des précisions sur le rôle du Président de la République. L'idée que celui-ci puisse refuser de signer des décrets l'inquiète. Il faut préciser si le Président de la République intervient dans la vie politique ou s'il est un arbitre » (47).

« M. Guy Mollet estime que le Président de la République doit être vraiment un arbitre et non pas le chef de l'exécutif. Il pense que si le Président de la République a le pouvoir de dissoudre le Gouvernement (*sic*), il lui sera difficile de demeurer un arbitre.

« M. Pflimlin pense que le Président de la République doit disposer de pouvoirs très larges en périodes exceptionnelles mais qu'il ne peut en être de même en temps ordinaire. En période normale, c'est le chef du Gouvernement qui doit assurer la marche des affaires » (48).

On voit que, pour MM. Guy Mollet et Pflimlin, le Président ne pouvait rester un arbitre qu'à la condition d'abandonner à son Gouvernement non seulement les « détails de la politique » mais encore l'exercice du pouvoir à tous les niveaux, de se borner à surveiller les rapports de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire. Au cours d'un débat parlementaire récent, M. Guy Mollet a d'ailleurs formulé son interprétation du texte de 1958 en des termes que Benjamin Constant n'aurait peut-être pas désavoués :

« C'est donc une Constitution de type parlementaire que les constituants de 1958 ont tenté d'écrire, mais une Constitution d'un type particulier.

« La tradition et la pratique constitutionnelle voulaient, jusqu'alors, qu'on distinguât trois grands corps dans l'État. Le texte de 1958 en a créé quatre. Le Gouvernement auquel est dévolu le pouvoir exécutif ; le Parlement auquel est dévolu le pouvoir législatif ; le corps judiciaire, chargé de régler les manquements à la loi ; enfin, le Président de la République, chargé, dans le domaine qui nous concerne, de veiller au respect de la Constitution, d'assurer par son arbitrage la séparation des pouvoirs, le bon fonctionnement des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

(44) GUY MOLLET, *op. cit.*, p. 62.

(45) *Ibid.*, p. 69.

(46) GUY MOLLET, *op. cit.*, p. 56 et 61 ; J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 446 et 445

(47 et 48) GUY MOLLET, *op. cit.*, p. 56 et 61 ; J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 446 et

« Tel était l'esprit du texte, et même, je l'affirme, sa lettre » (49).

Cette interprétation nous ramène aux sources de la doctrine de M. Michel Debré qui en 1945 voulait transposer dans un cadre républicain les rouages de la monarchie parlementaire décrite par Benjamin Constant. Mais, ainsi que nous avons tenté de le montrer, dans l'intervalle entre la libération et l'éphémère succès du R. P. F., cette doctrine s'était déjà profondément transformée sous le couvert d'un vocabulaire inchangé. A plus forte raison, pour le Général de Gaulle, le Président ne peut pas être seulement un arbitre entre les partis ou un arbitre entre les pouvoirs comme le Monarque de Benjamin Constant qui n'intervient que « lorsque les ressorts dérangés se croisent, s'entrechoquent et s'entravent ». Il doit être un « arbitre des intérêts, c'est-à-dire que c'est lui qui choisit les priorités et, choisissant les priorités, qui a la responsabilité des décisions, suite normale de ces choix » (50). Cette définition a été formulée par M. Michel Debré bien des années après l'élaboration de la Constitution de 1958. Mais force est de constater qu'elle correspond bien à l'esprit du texte original de l'article premier qui ne comportait pas encore le mot arbitre, et qui fut modifié sur les instances de MM. Guy Mollet et Pflimlin. Entre un Président qui « définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays » et « un arbitre des intérêts qui choisit les priorités » on ne voit pas très bien en quoi consistent les différences.

D'après M. J. L. Debré, qui a directement recueilli les souvenirs des participants, entre la première et la seconde réunion du Comité interministériel, le Général de Gaulle « aurait eu des conversations avec quelques collaborateurs, M. Debré d'abord, également M. Janot et sans doute M. Pompidou. M. Debré avait signalé, notamment, l'ambiguïté du mot arbitre. Si le terme était employé, il était important de déterminer son sens — arbitre de l'intérêt national, non arbitre entre les partis —. Pour mieux lever l'ambiguïté, M. Debré se souvient d'avoir évoqué les deux sens du mot arbitre » (51).

Mais il faut noter que l'on s'est abstenu de lever cette ambiguïté dans la rédaction du texte qui fut adopté en Comité interministériel le 23 juin (52). A défaut de pouvoir se mettre d'accord sur le fond l'on

(49) Ab. Nat., 1^{re} Séance du 16 octobre 1973, *J. O.*, p. 4420.

(50) M. DEBRÉ, *Une certaine idée de la France*, op. cit., p. 78.

(51) J. L. DEBRÉ, op. cit., p. 165.

(52) Sans prétendre ajouter quelque chose d'inédit aux innombrables tentatives d'exégèse dont l'article 5 a déjà fait l'objet, nous voudrions simplement montrer que le contexte ne permet pas de choisir entre les deux sens que distinguait M. Michel Debré — arbitre de l'intérêt national et arbitre entre les partis.

Le Président qui « veille au respect de la Constitution » pourrait se borner

a usé d'un artifice verbal. Si le terme « arbitrage » a été employé, ce fut en raison même de son ambiguïté et non en dépit de celle-ci. Un choix entre deux conceptions ait été effectué au cours de cette seconde réunion, comme l'affirme M. Guy Mollet, cela paraît extrêmement douteux puisque le mot-clé n'avait pas la même signification pour tous les participants.

L'article 20, qui définit la mission du gouvernement, fut discuté par le Comité interministériel au cours d'une réunion postérieure à celle du 23 juin, c'est-à-dire à un moment où l'article 5 (alors article 20) avait déjà subi les modifications que nous venons d'évoquer. Selon M. Guy Mollet, l'accord sur le texte définitif du premier alinéa de l'article 20 :

« Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation... fut vite réalisé » (53).

Ce texte permet-il par comparaison et rapprochement, de lever les incertitudes tenant à l'ambiguïté du mot « arbitrage » ? Peut-on invoquer cet argument pour affirmer, comme M. Guy Mollet, que le Comité interministériel avait opté dès le 23 juin en faveur d'une conception restrictive de la fonction présidentielle ? Pour que cet argument fût recevable, il faudrait que le premier alinéa de l'article 20 fût logiquement incompatible avec la version originelle de l'article 5, qui donnait compétence au Président pour prendre toutes les décisions politiques essentielles. Mais tel n'est pas le cas. En ajoutant à l'alinéa premier de l'article 20

à exercer un arbitrage au sens sportif du terme — veiller à la régularité d'une manœuvre ou d'une compétition sans y prendre part soi-même.

Mais l'arbitrage du Président a aussi pour objet « d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État ». Or le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État peuvent être troublés ou menacés par des dissensions entre les partis politiques. Le Président est donc un arbitre entre les partis. Toutefois, à la différence d'une juridiction arbitrale, il peut (notamment par l'exercice du droit de dissolution) intervenir de sa propre initiative sans attendre qu'on le saisisse d'un différend. On peut même dire que son rôle consiste à provoquer l'arbitrage plutôt qu'à l'exercer lui-même car, en cas de dissolution, c'est aux électeurs qu'appartient la décision finale. « Le Président n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir » déclarait M. Michel Debré dans son discours du 28 août 1958 prononcé devant l'Assemblée générale du Conseil d'État.

Mais d'après le second alinéa de l'article 5, le Président est « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et des traités. » Il peut donc apprécier souverainement les exigences imposées par ces priorités notamment en ce qui concerne la politique étrangère, la défense, la politique économique et monétaire etc., ce qui le fait apparaître comme un « arbitre de l'intérêt national » plutôt que comme un « arbitre entre les partis ».

(53) GUY MOLLET, op. cit. p. 95.

quelques mots, que certains membres du Comité interministériel considéraient peut-être comme sous-entendus, on peut montrer qu'il n'y a pas vraiment de contradiction entre les deux textes, même si l'article 5 est pris dans son sens le plus fort.

« Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation — sous-entendu : en suivant l'orientation générale qui a été définie par le Président de la République conformément à l'article 5 — ou bien : dans le respect des priorités que le Président de la République, arbitre de l'intérêt national, a fixées conformément à l'article 5 ».

Selon M. Guy Mollet, l'origine du premier alinéa de l'article 20 remonterait à des observations que le Président Cassin avait présentées au cours de la réunion du vendredi 13 juin 1958. On lit en effet dans le compte rendu de cette réunion :

« Le Président Cassin insiste sur la nécessité, tout en renforçant la situation du Président de la République, de ne pas désarmer le futur Président du Conseil. L'évolution moderne a marqué la place essentielle du Président du Conseil dans la France contemporaine » (54).

Mais l'article 20 concerne le gouvernement pris en tant qu'organe collégial et non le Premier Ministre (ou le Président du Conseil) considéré en tant que Chef de l'Exécutif. Si, aux termes de l'article 21, le Premier Ministre « conduit l'action du gouvernement », ni l'article 20, ni aucune autre disposition de la Constitution ne lui confère le pouvoir ou la responsabilité de « définir l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays ». Les compétences que la version originelle de l'article 5 attribuait au Président n'ont donc pas été transférées au Premier Ministre. Tout au moins elles ne l'ont pas été de façon expresse.

En résumé, le désaccord sur la conception générale de la fonction présidentielle n'a pas pu être surmonté au sein du Comité interministériel. Mais le recours à des formules extraordinairement ambiguës a permis de laisser de côté cette question fondamentale.

En ce qui concerne les principaux pouvoirs du Président, on ne pouvait éluder le débat de la même manière car il s'agissait de questions très précises qui appelaient des solutions nettes.

B. — Les principaux pouvoirs du Président.

Au cours de la première séance du Comité Interministériel Constitutionnel (13 juin 1958), le Général de Gaulle fit un exposé introductif sur les grandes lignes du projet mais il ne s'étendit pas très longuement sur la question des pouvoirs présidentiels. Du moins le compte rendu de M. Janot ne contient-il qu'un bref passage consacré à ce sujet.

(54) GUY MOLLET, *op. cit.*, p. 95 et J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 447.

« Il (le Président) est la source de l'Exécutif ».

« Il a pour mandat d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, notamment par l'exercice du droit de dissolution qui lui appartient en propre et par la possibilité qui lui sera donnée de faire appel au référendum » (55).

Parmi les attributions essentielles du Président, on peut donc distinguer d'une part les moyens d'action sur l'Exécutif ou le Législatif (choix du Gouvernement, dissolution), d'autre part la possibilité d'en référer au peuple pour certains projets de loi.

En quelles matières et selon quelles procédures le Président pourrait-il recourir au référendum ? Cette question n'a pas été débattue au cours des deux premières séances du Comité interministériel Constitutionnel et l'on est fort mal renseigné sur les discussions qui ont eu lieu au cours des séances ultérieures puisque celles-ci n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu. Fort heureusement, M. Jean-Louis Debré a reproduit dans sa thèse toutes les versions successives de l'article 11 — qui changea plusieurs fois de numéro au cours des travaux préparatoires. L'étude de ces textes montre que le domaine de la loi référendaire a d'abord été conçu d'une manière extrêmement large et que des restrictions y ont été apportées par la suite sans doute afin d'apaiser les inquiétudes de certains membres du Comité interministériel.

La toute première version élaborée par M. Michel Debré et son Comité des experts mérite d'être reproduite intégralement car elle s'accorde parfaitement avec la première définition générale de la fonction présidentielle que nous avons déjà étudiée.

ART. 6. — « Dans le cadre des missions qui lui sont conférées par l'article premier (futur article 5), le Président de la République peut, sur proposition du Premier Ministre, soumettre au référendum tout projet de loi que le Parlement aurait refusé d'adopter ainsi que toute question fondamentale pour la vie de la Nation » (56).

On voit que ce texte distingue deux catégories de cas où le référendum législatif serait possible.

S'il s'agit d'une « question fondamentale pour la vie de la nation » le recours au référendum peut être direct en ce sens que l'on n'exige pas qu'il ait été précédé d'une tentative de législation par la voie parlementaire. Or, les « questions fondamentales pour la vie de la Nation » sont évidemment celles qui commandent « l'orientation générale de la politique intérieure ou extérieure du pays ». A ce niveau de haute politique, toute intervention du Parlement pourra donc aisément être

(55) GUY MOLLET, *op. cit.*, p. 53 et J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 444.

(56) J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 179. M. Guy Mollet qui étudie l'élaboration de l'article 11 (p. 80-82) ne reproduit pas les quatre premières versions.

évité. En application de l'article premier (futur article 5) le Président décide souverainement, avec l'assistance technique de son Gouvernement. Et s'il craint que ses options soient contestées par l'opinion publique ou par les partis, l'article 6 (futur article 11) lui ouvre la possibilité d'en référer directement au peuple.

En revanche, pour les questions moins importantes, celles qui ne mettent pas en jeu les options fondamentales de la politique intérieure ou extérieure, la compétence du Parlement est admise. Au moins dans un premier stade, son intervention ne peut pas être écartée. Le référendum a un caractère subsidiaire. Il doit permettre de sauver un projet que le Gouvernement n'aurait pas pu faire adopter par le Parlement et que le Président considérerait comme suffisamment important. En dépit de la généralité des termes — « tout projet que le Parlement aurait refusé d'adopter » — on peut supposer que, même en ce qui concerne les projets gouvernementaux rejetés par les représentants du peuple, le recours au référendum serait exceptionnel car le Président aurait soin de ne pas engager trop souvent son autorité. Peut-être le ferait-il dans le cas seulement où l'échec du projet lui semblerait constituer une menace pour la « continuité » de sa politique intérieure ou extérieure. Mais juridiquement il aurait toujours eu la faculté de le faire et en définitive n'importe quel projet aurait pu être adopté par la voie référendaire.

Si le domaine de la loi référendaire était pratiquement illimité, en revanche l'initiative de cette procédure était exclusivement réservée au Président de la République agissant sur proposition du Premier Ministre (57). Il n'était nullement question d'initiative populaire comme dans la Constitution suisse ou la Constitution italienne. Compte-tenu de l'esprit général du projet, cette restriction était parfaitement logique. De même

(57) Aux termes de l'article 6, l'initiative du référendum n'appartient pas entièrement au Président. Ce dernier ne peut agir que sur proposition du Premier Ministre. La nécessité d'une initiative du Premier Ministre peut aisément se justifier dans la première hypothèse (projet de loi rejeté par le Parlement) car la législation courante est évidemment l'affaire du gouvernement. Mais, puisque le Président détermine seul l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure de la Nation, le gouvernement n'ayant pour rôle que de l'assister dans cette tâche l'organisation d'un référendum sur une « question fondamentale pour la vie de la nation » ne devrait logiquement dépendre que du Président de la République. S'il n'en est pas ainsi c'est sans doute parce que M. Michel Debré ne s'est pas suffisamment détaché de son projet de 1948 qui ne prévoyait que le référendum sur un projet rejeté par le Parlement (cf. *supra*). On peut aussi supposer que la nécessité d'une initiative du Premier Ministre a la même signification qu'une obligation de contre-seing. Si l'Assemblée Nationale désapprouve un référendum, elle peut le manifester en votant une motion de censure car le Gouvernement est nécessairement impliqué.

que la dissolution, le référendum devait permettre au Président de faire arbitrer le cas échéant par le peuple les conflits qui l'opposeraient aux partis politiques. Or l'initiative populaire n'était pas nécessaire pour provoquer un tel arbitrage et au surplus des organisations hostiles à la politique du Président auraient pu la mettre à profit pour pratiquer le harcèlement. En effet pourquoi des groupes de pression ou des partis politiques minoritaires au Parlement ne tenteraient-ils pas de susciter des référendums de veto pour faire rapporter des mesures impopulaires, disons par exemple une loi de programme militaires...

Ce texte avait incontestablement des résonances péloponnésiennes. Il prévoyait expressément la possibilité de consultations populaires tendant à opposer l'expression directe du suffrage universel à la décision du Parlement. Eût-on cherché à effrayer certains membres du Comité Interministériel Constitutionnel que l'on n'eût sans doute pas fait mieux. Mais telle n'était évidemment pas l'intention de M. Michel Debré et des « experts » qui travaillaient sous sa direction (58). Aussi n'est-il pas surprenant que, entre le début du mois de juin et le 29 juillet 1958 (date à laquelle le projet transmis au Comité Consultatif Constitutionnel fut définitivement arrêté) le texte du futur article 11 subit des retouches successives (59) qui firent progressivement disparaître tout ce qu'il y avait d'inacceptable et même de provocant pour des hommes encore imprégnés des traditions parlementaires de la III^e et de la IV^e Républiques. La référence à des projets que le Parlement aurait refusé d'adopter fut purement et simplement supprimée tandis que les mots « toute question fondamentale pour la vie de la Nation » furent remplacés par une courte liste de matières spécifiques (60). Dans ce travail il est difficile de séparer ce qui est l'œuvre des experts de M. Michel Debré et ce qui résulte des amendements adoptés par le Comité Interministériel Constitutionnel. Mais il paraît évident que le texte finalement adopté a déçu les principaux théoriciens de la doctrine constitutionnelle gaulliste. Dès 1958, dans une préface rédigée durant un séjour au Japon, M. René Capitant, qui ne connaissait pas les premières versions de l'article 11, constatait avec regret : « La liste est bien réduite et l'usage du référendum ainsi réglementé ne peut être qu'exceptionnel » (61). De son

(58) Rappelons que ce groupe d'experts comprenait un représentant de chacun des 4 ministres d'État siégeant au Comité interministériel.

(59) J. L. Debré cite onze versions successives (p. 179-182). Celle de l'avant-projet soumis au Comité Consultatif Constitutionnel est la huitième.

(60) Selon certaines versions intermédiaires, le référendum est applicable à « tout projet de loi qui porte sur les institutions fondamentales de la République ». Il semble donc que l'emploi du futur article 11 en matière constitutionnelle a bien été envisagé par certains au cours des travaux préparatoires.

(61) René CAPITANT, Préface à l'ouvrage de L. HAMON *De Gaulle dans la République*, Plon, 1958, p. XIX.

côté, M. Michel Debré a confié récemment à M. Alain Duhamel qu'il aurait « aimé un article moins ambigu sur le référendum » (62). Il suffit de relever les différences entre le projet initial et le texte définitif de l'article 11 pour imaginer ce qu'aurait pu être ce texte « moins ambigu ».

Hormis celle du référendum, c'est, semble-t-il, la question des rapports entre le Président de la République et le Gouvernement qui a suscité les oppositions les plus vives au sein du Comité interministériel constitutionnel. Au début de la seconde réunion (23 juin 1958) le Général de Gaulle énonça trois propositions concernant les pouvoirs du chef de l'État :

- « Le Président de la République doit désigner le Gouvernement.
- « Il doit pouvoir dissoudre l'Assemblée ou le Gouvernement si l'un ou l'autre excède les limites de sa compétence (51).
- « Il doit, en cas de péril national, pouvoir prendre les mesures nécessaires à la continuité de la vie nationale » (63).

On laissera de côté la troisième proposition qui est à l'origine de l'article 16. Elle ne se situe pas tout à fait sur le même plan que les deux précédentes car elle ne concerne que des périodes exceptionnelles. D'ailleurs la reconstitution détaillée des travaux préparatoires de l'article 16 serait fastidieuse : l'examen des onze versions successives ne nous apprend pas grand-chose que nous ne sachions déjà (64).

Le principe de la nomination directe du Gouvernement par le Président de la République ne paraît pas avoir soulevé des objections. Il ne semble pas que le système d'investiture qui était en vigueur sous la Constitution de 1946 ait eu des partisans déclarés au sein du Comité interministériel. La nomination directe par le chef de l'État n'était d'ailleurs pas contraire aux traditions du parlementarisme français puisque telle était déjà la règle sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875. Il est vrai que, sous la III^e République, si le Gouvernement n'avait pas besoin d'un vote d'investiture pour être juridiquement constitué, la coutume voulait qu'il posât la question de confiance devant la Chambre des députés presque aussitôt après sa formation (65).

(62) Michel DEBRÉ, *Une certaine idée de la France*, Fayard, 1972, p. 74.

(63) Guy MOLLET, *op. cit.*, p. 61 et J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 448.

(64) Voir J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 185-92 ou *L'article 16 de la Constitution de 1958* — Documentation Française — Série documents d'études n° 107 (décembre 1973). On peut relever à titre de distraction l'influence que l'origine professionnelle de la majorité des membres du Comité des experts avait eue sur la rédaction initiale de l'article 16. Si le Président décide de mettre en application l'article 16 « il en informe la Nation par une déclaration solennelle lue devant le Conseil d'État et dont le texte doit être conservé au greffe dudit Conseil ».

(65) On connaît le problème soulevé par l'interprétation de l'art. 49 (al. 1^{er}) :

« Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage

Dans la première ébauche de ce qui devint plus tard l'article 8 de la Constitution, on lit que : « Le Président de la République nomme le Premier Ministre et, sur la proposition de celui-ci, les autres membres du Gouvernement ». C'était déjà presque le texte définitif à cette nuance près que la question de la démission ou de la révocation des ministres n'était pas encore envisagée. Mais, d'après le plan initial de M. Michel Debré, cette disposition aurait dû figurer dans le titre consacré au Gouvernement. Le Général de Gaulle estima au contraire qu'elle avait sa place dans le titre consacré au Président de la République. Il s'agissait évidemment de souligner que l'intervention du chef de l'État dans la procédure de nomination impliquait un véritable choix politique et ne pouvait en aucun cas être considérée comme une formalité.

Mais ce fut avec la seconde des trois propositions énoncées par le Général de Gaulle que commencèrent les difficultés. Cette proposition surprend aussi bien par son contenu que par sa formulation :

« Il (le Président de la République) doit pouvoir dissoudre l'Assemblée ou le Gouvernement si l'un ou l'autre excède les limites de sa compétence ».

« Pouvoir dissoudre le Gouvernement » cela signifie que le Président doit être juridiquement en mesure de révoquer tous ses ministres (y compris, bien entendu, le Premier). Or, dans ses écrits ou ses déclarations antérieurs à 1958, le Général de Gaulle n'avait jamais clairement dit que le Gouvernement, nommé par le chef de l'État, serait également responsable devant celui-ci. Les explications qu'il donna en août 1958 au Comité Consultatif Constitutionnel semblaient même indiquer qu'il excluait cette solution — nous reviendrons tout à l'heure sur ce point. Récemment encore, en 1972, dans une étude consacrée à la démission du Premier Ministre de l'époque, M. Jacques Chaban-Delmas, M. Homont écrivait :

« Dans la pratique, il semble que le Général de Gaulle ait souhaité, au départ, constituer l'exécutif sous la forme d'un certain bicéphalisme

devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».

Selon M. Guy Mollet, cette rédaction signifie que le Premier Ministre est juridiquement tenu d'engager la responsabilité du gouvernement sur son programme dans un délai de quelques jours ou de quelques semaines à partir de la date de sa nomination. A M. Guy Mollet qui proposait de marquer plus nettement l'obligation en écrivant : « Le Premier Ministre... doit engager... » le Général de Gaulle aurait répondu que « en langage juridique, l'indicatif présent a une valeur impérative » (Guy MOLLET, *op. cit.*, p. 123).

On peut cependant noter que pour la rédaction de certaines dispositions de la Constitution l'indicatif présent n'a pas été jugé suffisamment impératif. Voir notamment les articles 46 (4^e), 50, 61 (1^{er}) où l'obligation est marquée par le verbe « devoir ».

et établir avec son Premier Ministre des relations de relative égalité. Il ne semble pas qu'il lui soit alors venu à l'esprit de pouvoir se défaire de lui de façon unilatérale » (66).

Mais les compte rendus des séances du Comité Interministériel permettent d'examiner cette question sous un éclairage nouveau. Il semble bien que si en 1958 le Général de Gaulle avait pu faire rediger la Constitution comme il l'entendait, la double responsabilité du Gouvernement — devant le Parlement d'une part, et devant le chef de l'État d'autre part — aurait été prévue par le texte. Et le Président de la République n'aurait jamais eu besoin par la suite de recourir à un artifice juridique consistant à « solliciter » la démission d'un Premier Ministre auquel il a décidé de retirer ses fonctions.

A supposer que le « compte rendu » rédigé par M. Janot ait reproduit fidèlement les propos tenus au cours de la séance du 23 juin, le Général de Gaulle aurait parlé de « dissoudre l'Assemblée ou le Gouvernement si l'un ou l'autre excédait les limites de sa compétence ». Un tel langage peut surprendre les constitutionnalistes non seulement parce que les termes sont impropres mais surtout parce que en régime parlementaire la dissolution d'une assemblée, ou le renvoi d'une équipe gouvernementale, ne sont généralement pas liés à des problèmes de délimitation des compétences.

Or, sur ce point, le « compte rendu » est presque certainement exact car son auteur, M. Janot, membre du Conseil d'État, aurait sans doute utilisé une terminologie plus correcte et des tournures plus classiques s'il avait cherché à traduire les interventions dans son propre style (67).

Le Général de Gaulle n'était pas un spécialiste du droit constitutionnel et, dans ces conditions, sans doute vaut-il mieux ne pas attacher trop d'importance à des détails de forme. Toutefois il nous semble que ces détails se chargent de signification lorsqu'on les rapproche de la version initiale de l'article 5 qui confiait au Président la responsabilité exclusive « de définir l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays ». Si le Gouvernement ou le Parlement tentait de remettre en cause cette orientation, l'on pourrait dire qu'il avait « excédé les limites de sa compétence » et qu'une « dissolution » était nécessaire pour mettre fin à cet empiètement.

Mais il était déjà difficile de faire accepter par tous les membres du Comité interministériel que la dissolution de l'Assemblée Nationale fût

(66) La démission de Jacques Chaban-Delmas en juillet 1972 par André Homowy. Cette Revue, n° 6, 1972, p. 1483.

(67) Selon M. J. L. Debré, le Général de Gaulle avait d'ailleurs complété sur un projet le texte du futur article 12 : « Le Président de la République peut, après consultation du Premier Ministre et des Présidents des Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale » en ajoutant de sa main les mots « ou celle du Gouvernement ». Cf. J. L. DEBRÉ, *op. cit.*, p. 182.

84
un pouvoir propre du Président (68). L'idée d'une responsabilité du Gouvernement devant le chef de l'État repoussait encore davantage à certains d'entre eux comme en témoigne le compte rendu de la séance du 23 juin. Pour M. Guy Mollet « si le Président de la République a le pouvoir de dissoudre le Gouvernement, il lui sera difficile de demeurer un arbitre ». Quant à M. Pflimlin, il estime qu'« en période normale, c'est le chef du Gouvernement qui doit assurer la marche des affaires... et qu'il ne faut pas qu'à tout moment le Président de la République puisse dissoudre le Gouvernement » (69). Il semble que devant une telle résistance, le Général de Gaulle décida de ne pas insister sur ce point. L'enjeu était d'ailleurs beaucoup moins important qu'en ce qui concernait la dissolution de l'Assemblée. En effet, en l'absence d'une disposition formelle sur la dissolution, le Président de la République n'aurait eu aucun moyen d'interrompre le mandat des députés tandis que, à défaut d'un pouvoir reconnu par la Constitution, le simple rapport des forces politiques le mettrait peut-être en mesure d'exiger la démission du gouvernement.

On voit que la mise au point de l'avant-projet de Constitution qui fut soumis le 29 juillet au Comité Consultatif Constitutionnel ne s'était pas faite sans difficultés. Les membres du Comité interministériel n'avaient pas tous la même conception de ce que devaient être les nouvelles institutions. Comme l'on pouvait s'y attendre, les textes présentés par M. Michel Debré, qui avaient été rédigés dans l'esprit souhaité par le Général de Gaulle, furent surtout combattus par les deux anciens présidents du Conseil de la IV^e République, MM. Guy Mollet et Pierre Pflimlin. Toutefois, sur certains points — le statut des membres du Gouvernement, la composition de la seconde Chambre — il semble que le Gardé des Sceaux lui-même n'approuvait pas entièrement les projets du Général de Gaulle, et qu'il appuya discrètement les objections présentées par les ministres d'État (70).

(68) M. Guy Mollet s'était inquiété de l'éventualité d'un conflit entre le Président de la République et le Parlement. Il avait demandé s'il ne serait pas préférable que la dissolution ne pût être décidée qu'à la demande du Gouvernement ou du Parlement (Compte rendu précité de la réunion du 13 juin 1958).

(69) Compte rendu précité de la réunion du 23 juin.

(70) Le Général de Gaulle prévoyait un Sénat divisé en trois sections conformément au projet exposé dans le discours de Bayeux. M. Debré exprima l'inquiétude que la section professionnelle de cette seconde chambre provoquât une « politisation des forces économiques » (Cf. compte rendu précité de la réunion du 13 juin 1958).

Quant au statut des ministres, le Général de Gaulle avait envisagé, semble-t-il, que l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction gouvernementale fût assortie d'une inéligibilité ultérieure.

Les questions débattues au cours de cette première phase des travaux préparatoires ne présentent pas qu'un intérêt purement historique. Elles contiennent en germe la plupart des grandes controverses politico-juridiques qui devaient éclater au cours des années suivantes sous la présidence du Général de Gaulle. Les principaux problèmes concernant l'interprétation de la Constitution ou l'évolution des institutions — le rôle du chef de l'État, les conditions dans lesquelles il peut changer le Premier Ministre et le Gouvernement, l'usage du référendum, la réforme du Sénat — se situent dans le prolongement des discussions auxquelles avait donné lieu la rédaction de quelques-uns des articles de l'avant-projet.

La remarque précédente n'est cependant pas valable en ce qui concerne le mode d'élection du Président de la République. Cette question ne semble pas avoir soulevé beaucoup de difficultés en 1958. Au cours des séances du Comité Interministériel Constitutionnel il y eut quelques discussions sur les modalités d'application du suffrage indirect mais le principe même de celui-ci paraissait admis par tout le monde. Rien apparemment ne laissait prévoir la crise qui allait éclater quatre ans plus tard avec le référendum constitutionnel de l'automne 1962. Cela peut s'expliquer de deux manières : ou bien le Comité interministériel de 1958 ne comprenait aucun partisan du suffrage direct, ce qui signifierait que les idées du Général de Gaulle sur ce sujet évoluèrent par la suite, lorsqu'il eut acquis une certaine expérience du pouvoir ; ou bien les partisans du suffrage direct, sachant que leur projet rencontrerait dans l'immédiat à la fois des obstacles pratiques (participation des populations d'outre-mer à l'élection du Président de la Communauté) et des résistances psychologiques (souvenir du coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte) jugeaient plus habile de n'en rien dire et de le tenir en réserve pour une période ultérieure. C'est cette seconde explication qui figure dans les « Mémoires » du Général de Gaulle ainsi que dans un ouvrage récent de M. Michel Debré *Une certaine idée de la France* (71). Sans doute faut-il accueillir avec prudence les révélations tardives de ce genre car certains hommes d'État laissent un peu trop volontiers entendre qu'ils n'ont jamais hésité sur le chemin à prendre. Mais force est de constater que l'idée d'une élection au suffrage universel direct s'accordait parfaitement avec l'esprit du projet initial. Car un Président de la République qui « définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays », qui « nomme et révoque le Premier Ministre », qui peut « soumettre au référendum tout projet de loi que le Parlement aurait refusé d'adopter ou toute question fondamentale pour la vie de la Nation » devrait normalement être l'élu du peuple et non celui des notables.

(71) *Mémoires d'espoir*, p. 13-15 (Édition de poche), tome II, *Une certaine idée de la France, op. cit.*, p. 144.

On peut se demander comment il se fait que les débats du Comité Consultatif Constitutionnel (publiés dès 1960 par la « Documentation Française ») n'ont pas laissé paraître des oppositions aussi tranchées que celles qui s'étaient manifestées au cours de la mise au point de l'avant-projet. La raison tient sans doute à l'attitude adoptée par le Président du Conseil, le Général de Gaulle, et par le commissaire chargé de représenter le Gouvernement aux séances du Comité consultatif, M. Janot. Dans un passage déjà cité des *Mémoires d'espoir*, le Général de Gaulle écrit que ses idées essentielles concernant le rôle du chef de l'État ont été admises par « chacune des instances consultées ». En ce qui concerne la première des « instances consultées » — c'est-à-dire le Comité Interministériel Constitutionnel — cette affirmation traduit sans doute davantage ce que l'auteur des *Mémoires d'espoir* aurait souhaité que ce qui s'est réellement passé puisque, ainsi que nous venons de le voir, les divergences au sein de ce Comité portaient précisément sur la conception générale de la fonction présidentielle et sur les principales attributions du Président. Mais peut-être cette première expérience a-t-elle incité le Général de Gaulle à la prudence. Peut-être l'a-t-elle convaincu qu'il valait mieux arrondir les angles davantage qu'il ne l'avait fait lorsqu'il avait exposé ses idées devant le Comité Interministériel. Toujours est-il que l'on relève de curieuses différences entre les positions défendues avant la mise au point de l'avant-projet et les explications données au Comité Consultatif.

Par exemple, d'après le « compte rendu » de la séance du 23 juin, le Général de Gaulle, à cette date, jugeait nécessaire que le Président de la République pût « dissoudre le Gouvernement » ce qui impliquait évidemment la faculté de révoquer le Premier Ministre. Or, le 8 août, devant le Comité Constitutionnel, en réponse à une question de Paul Raynaud qui demandait si le Premier Ministre, désigné par le Président de la République, pourrait être révoqué par lui, il déclarait solennellement : « Non, car s'il en était ainsi, il ne pourrait pas effectivement gouverner. Le Premier Ministre est responsable devant le Parlement et non devant le chef de l'État en ce qui concerne la conjoncture politique... Si le Premier Ministre demande la révocation d'un de ses ministres, le Président de la République signe le décret, mais l'initiative de la décision n'est pas prise de son propre chef. S'il n'en était pas ainsi, l'équilibre serait compromis... » (72). Si cette réponse n'était pas dictée par la prudence ou la volonté d'apaisement, pourquoi le Général de Gaulle aurait-il justifié, avec tant de complaisance, une solution qu'il avait jugée mauvaise six semaines auparavant et qu'il ne respecta d'ailleurs pas par la suite ?

De même, lorsqu'on lit dans une intervention de M. Janot, Commissaire du Gouvernement auprès du Comité Consultatif :

(72) *Travaux préparatoires de la Constitution*, p. 118.

« ... le référendum ne devrait jouer que dans des cas très rares. Nous avons eu le souci d'éviter tout conflit entre le Gouvernement et le Parlement : il ne faut pas que celui-ci ait voté... » (73).

On a peine à croire que le texte initial du futur article 11 prévoyait la possibilité d'un référendum sur

« tout projet de loi que le Parlement aurait refusé d'adopter ou sur toute question fondamentale pour la vie de la Nation ».

Dans son discours prononcé le 28 août 1958 devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, le Garde des Sceaux, M. Michel Debré, présenta le projet de Constitution comme une tentative d'établir en France « un véritable régime parlementaire ». Mais les formules concernant le rôle du chef de l'État traduisaient un embarras certain. Il était en effet un peu paradoxal d'affirmer successivement que le Président est « le juge supérieur de l'intérêt national » et qu'il « n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir » (74).

Quant au référendum, une phrase de deux lignes lui était consacrée : c'est bien peu si l'on songe que, de son propre aveu, M. Michel Debré aurait souhaité « un article moins ambigu sur le référendum ».

Il semble donc que après la mise au point de l'avant-projet le Gouvernement ait fait tout ce qu'il fallait pour éviter de relancer les discussions de principe qui s'étaient déroulées au cours des premières séances du Comité interministériel constitutionnel. La date du référendum approchait. L'objectif prioritaire était de créer une impression d'unanimité nationale en attirant dans le camp des « oui » toutes les formations politiques à l'exception du parti communiste. Que les intentions des constituants ne fussent pas exactement comprises par tous ceux qui s'empresaient alors de se rallier au Général de Gaulle, cela ne représentait qu'un demi-mal. Le projet passerait d'autant plus aisément. Une fois les institutions mises en place, des pratiques permettaient de combler les lacunes, de dissiper les obscurités, de trancher les ambiguïtés et peut-être même de rectifier sur certains points les textes.

« Le reste dépendra des hommes » déclarait le Général de Gaulle

(73) *Ibid.*, p. 126.

(74) M. Debré ajoutait néanmoins que, en tant que Président de la Communauté, le Président de la République disposait de pouvoirs d'une autre nature notamment en matière de défense nationale et d'affaires étrangères. Il est intéressant de rappeler que, dès 1946, commentant certaines déclarations du Général de Gaulle, Léon Blum avait exposé le mécanisme de ce doublement : « Il se constituerait ainsi, sous le couvert de l'Union française, un large secteur d'affaires réservées, englobant en réalité toutes les grandes affaires, toute la « grande politique », qui serait légalement soustrait à l'Assemblée élue, pratiquement soustrait au Président du Conseil et que l'autorité du Président de la République régirait seule... » [*Le populaire*, 26/9/46].

dans son discours du 4 septembre 1958. Le reste, c'était beaucoup de choses car il venait de résumer en cinq phrases plutôt brèves le contenu d'une Constitution de 92 articles.

Ces constatations, ces réflexions invitent à s'interroger une fois de plus sur l'origine des pratiques constitutionnelles contraires à l'esprit ou à la lettre du texte. Faut-il y voir la conséquence d'un certain empirisme politique de la part du Général de Gaulle ? ou bien la direction dans laquelle ont évolué les institutions était-elle tracée dès 1958 dans l'esprit des principaux auteurs intellectuels du projet ?

La première explication a eu jusqu'à présent les faveurs de la doctrine sans doute parce que les travaux préparatoires de la Constitution n'étaient pas connus dans leur ensemble.

Selon cette explication, les institutions établies en 1958 ont évolué dans un sens que les auteurs du projet n'avaient pas prévu. Les membres du Comité Interministériel Constitutionnel, y compris M. Michel Debré et le Général de Gaulle lui-même, se proposaient seulement de « rénover » ou de « rationaliser » le régime parlementaire. Ainsi que l'avait affirmé M. Janot, commissaire du Gouvernement auprès du Comité Consultatif, le chef de l'Exécutif ce devait être le Premier Ministre et non le Président de la République (74 bis). Ce dernier tenait à la fois de l'arbitre sportif, qui veille à la régularité d'une compétition sans y participer lui-même et du monarque horloger de Benjamin Constant, qui intervient de temps à autre pour remettre en place les « ressorts dérangés » du système politique. Cependant à l'usage le Général de Gaulle se serait rendu compte que le règlement des affaires urgentes, comme par exemple le conflit algérien, nécessitait de la part du Président une action plus directe et plus énergique. Il aurait alors commencé d'exercer en fait une partie des pouvoirs que les textes attribuaient au Premier Ministre, ce dernier étant réduit au rôle d'une sorte de chef d'état-major, etc.

En d'autres termes, si la Constitution de 1958 n'a pas été respectée, ce serait parce que la méthode du Général de Gaulle était essentiellement un empirisme. Cette explication n'implique d'ailleurs aucun jugement de valeur car elle a été avancée par des hommes qui diffèrent profondément dans leur attitude vis-à-vis du gaullisme.

« La démarche de de Gaulle est le contraire même d'une démarche doctrinaire... Tour à tour, il a justifié l'élection du Président par les élus et par le peuple... Tour à tour, il a voulu une République où le Président était arbitre, et une où le Président était le chef » a écrit M. Olivier Guichard (75).

Et M. Guy Mollet, qui cite ce passage, reprend à son propre compte cette explication (76).

(74 bis) Com. Cons. Const., 2^e séance du 31 juillet 1958, *Travaux préparatoires de la Constitution*, op. cit., p. 54.

(75) *Le Figaro*, 14 juin 1973.

(76) Guy Mollet, op. cit., p. 140-141.

Celle-ci nous paraît cependant fort peu convaincante, surtout à la lumière des documents que M. Guy Mollet lui-même vient de publier. Pour ce qui est des institutions politiques, la démarche du Général de Gaulle témoigne d'une longue persévérance dans la poursuite de certains desseins. Par exemple, la volonté de séparer organiquement l'Exécutif et le Législatif, qui avait été exprimée dès 1946 dans une lettre à M. Michel Debré, était toujours présente dans son esprit en 1958 puisqu'elle fut à l'origine de l'incompatibilité entre les fonctions parlementaires et ministérielles. De même, le référendum du 27 avril 1969 tendait à réformer la seconde chambre selon un plan que de Gaulle avait déjà exposé vingt-trois ans plus tôt dans le discours de Bayeux et qu'il eût peut-être réalisé dès 1958 si M. Debré et les autres membres du Comité interministériel n'y avaient été défavorables (77). Enfin et surtout, certaines déclarations postérieures à la révision de 1962, dans lesquelles il a défini sa conception des institutions en prenant parfois des libertés avec le texte même de la Constitution, semblent faire écho aux articles du projet initial de juin 1958.

En 1964 de Gaulle ne parle plus de « dissoudre le Gouvernement » mais il attribue au Président la « faculté » de « changer » (78) le Premier Ministre.

Dans le Président qui « définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays et en assure la continuité » (texte de juin 1958) on reconnaît déjà « le représentant et le mandataire de la nation tout entière » qui a le « devoir d'en tracer la conduite dans les domaines essentiels et (les) moyens de s'en acquitter » (79).

La possibilité de « soumettre au référendum tout projet de loi que le Parlement aurait refusé d'adopter ou toute question fondamentale pour la vie de la nation » (texte de juin 1958) n'est-ce pas « l'avènement du peuple en tant que tel et collectivement... comme le recours direct (du chef de l'État) » ? (80).

Si les mots ne sont pas toujours identiques, la similitude des thèmes paraît difficilement contestable. Il semble que le Général de Gaulle a appliqué la Constitution non telle qu'elle était rédigée mais telle qu'il aurait souhaité qu'elle le fût en 1958. La part d'empirisme que comportait sa méthode résidait non dans une attitude changeante à l'égard des institutions mais dans la souplesse des moyens mis en œuvre pour réaliser « une certaine idée » que depuis longtemps il s'en était faite.

FRANCIS HAMON,

Maître de Conférences agrégé
des Facultés de Droit.

(77) Voir supra.

(78) Conférence de presse du 31 janvier 1964.

(79) Conférence de presse du 9 septembre 1965.

(80) *Ibid.*

JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

N. D. L. R. — La *Revue* publie une chronique régulière consacrée à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Pour la chronique précédente, voir 1975, p. 165.

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

(Décisions du 5 février 1975)

Le Conseil constitutionnel a statué le 5 février 1975 sur les recours relatifs aux élections sénatoriales du 22 septembre 1974. Il n'avait été saisi d'aucune contestation au sujet des opérations qui se sont déroulées en métropole (1). Les réclamations concernaient : l'élection du sénateur de la Nouvelle Calédonie, l'élection d'un des sénateurs représentant les Français de l'étranger et l'élection des deux sénateurs de La Réunion. Elles ont toutes été rejetées après examen, non seulement des observations en défense des élus, mais également des observations présentées par le Secrétaire d'État aux départements et territoires d'outre-mer (Nouvelle Calédonie et Réunion) et par le Ministre des Affaires étrangères (Français de l'étranger).

Les deux premières décisions ne méritent pas de longs commentaires : elles rappellent une nouvelle fois les limites de la compétence du Conseil constitutionnel en matière électorale. La décision concernant le département de La Réunion, en revanche, est plus intéressante car elle montre assez bien les conditions qui doivent être réunies pour qu'une élection ait quelques chances d'être annulée.

(1) Le contentieux des élections sénatoriales est beaucoup moins abondant que celui des élections à l'Assemblée nationale. Les statistiques sont les suivantes : élections de 1959 : 19 décisions ; élections de 1962 : 6 décisions ; élections de 1965 : 4 décisions ; élections de 1968 : 2 décisions ; élections de 1971 : 7 décisions ; élections de 1974 : 3 décisions.

Depuis 1959, le Conseil constitutionnel n'a annulé qu'une seule élection sénatoriale (décision du 9 juillet 1959, *Laforest c. Sinsout*, Dordogne, *Rec.*, 246).

FORMA DI STATO

88

17

ART. 1

Sostituirlo con il seguente:

ART. 1.

La Repubblica federale, una e indivisibile, è costituita da Comuni, Province, Regioni e Stato.

La Repubblica attua i diritti e le libertà costituzionalmente protetti.

La potestà legislativa è ripartita fra Regioni e Stato dalla Costituzione e dalla legge costituzionale.

I Comuni hanno, secondo il principio di sussidiarietà, competenza amministrativa e regolamentare generale, salve le funzioni che non possono essere svolte dai Comuni singoli o associati e che sono espressamente attribuite alla Provincia, alla Regione, o allo Stato dalla Costituzione e dalla legge.

Gli atti delle Regioni e degli enti locali non sono assoggettati a controlli preventivi di legittimità o di merito.

Le relazioni tra Comuni, Province, Regioni e Stato sono ispirate al principio di leale cooperazione.

I. 1. 57.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

ART. 2

Sopprimerlo.

I. 2. 9.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

1

ART. 3

89

Sostituire il terzo comma con il seguente:

Con legge regionale, su proposta dei consigli interessati, e con l'approvazione della maggioranza della popolazione di ciascun comune espressa mediante referendum, possono essere istituiti nuovi comuni e mutati i confini territoriali e la denominazione dei comuni esistenti. La modificazione delle province esistenti o la istituzione di nuove province è disposta con legge regionale, previa intesa con i comuni interessati.

I. 3. 25.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

ART. 4

Al primo comma, sopprimere le parole: salvo che i Trattati concernenti l'Unione europea dispongano diversamente.

* I. 4. 72.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

ART. 4

Al primo comma, sostituire le parole: penale e relative giurisdizioni; giurisdizione superiore amministrativa, contabile e tributaria con le seguenti: penale; giurisdizione ordinaria e amministrativa.

I. 4. 73.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

69

ART. 4

Al primo comma, aggiungere, in fine, le parole: ; commercio con l'estero; cittadinanza, immigrazione, condizione giuridica dello straniero; normative tecniche e statistica nazionale; armi, esplosivi, materiale strategico; organi di comuni e province e relativi sistemi elettorali; livelli minimi di qualità e quantità dei servizi sanitari; disciplina generale del credito, delle assicurazioni e dei mercati finanziari; i rap-

porti fra lo Stato e le confessioni religiose; le materie di cui all'articolo 68, lettere da a) a h); interventi di protezione civile nelle grandi calamità naturali; le potestà legislative indispensabili all'effettività della legislazione statale nelle materie elencate e alla tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali.

I. 4. 74.

Salvi, Mussi, Soda, Villone, D'Alessandro Prisco, Salvati, Morando, Guerzoni, Folena, Russo, Senese, Pellegrino, Mancina, Passigli.

ART. 4

Sopprimere il secondo comma.

Conseguentemente, dopo l'articolo 4 inserire il seguente:

ART. 4-bis.

Lo statuto regionale è approvato a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale con due deliberazioni successive a distanza di non meno di due mesi. È sottoposto a referendum popolare se ne fa richiesta un numero di elettori pari al 3 per cento degli aventi diritto al voto nella Regione.

Lo statuto disciplina gli organi costituzionali della Regione, prevedendo in ogni caso un Consiglio regionale eletto a suffragio universale e diretto, e i casi e modi del suo scioglimento.

Lo statuto disciplina altresì la formazione delle leggi e degli altri atti normativi regionali, prevedendo in ogni caso un procedimento aggravato per le leggi elettorali, i casi e i modi di referendum popolare, e le forme di partecipazione dei

cittadini e degli enti locali alla formazione delle leggi e degli atti amministrativi della Regione.

L'organizzazione e l'attività amministrativa della regione sono disciplinate dalle leggi e dagli altri atti normativi regionali.

I. 4. 126.

Salvi, Mussi, Soda, Villone, D'Alessandro Prisco, Salvati, Morando, Guerzoni, Folena, Russo, Senese, Pellegrino, Mancina, Passigli.

ART. 4

Sostituire il terzo comma, con il seguente:

Le funzioni legislative in tutte le materie non comprese nel primo comma spettano alla regione.

I. 4. 75.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

ART. 4

Sopprimere il quarto comma.

I. 4. 76.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

Sostituirlo con i seguenti:

ART. 6.

L'autonomia tributaria e finanziaria è elemento costitutivo dell'autonomia regionale. Fatti salvi i trasferimenti perequativi destinati alle regioni per cui ricorrono le condizioni di cui al successivo articolo la regione finanzia la propria attività con:

tributi propri istituiti con legge regionale applicati a materia imponibile non colpita da tributi erariali e degli enti locali;

quote di tributi erariali riscossi nel territorio regionale o entrate derivanti da basi imponibili di tributi erariali relativi a consumi, redditi o attività produttive riferibili al territorio regionale;

tributi propri, addizionali o sovraimposte sui tributi erariali istituiti con leggi regionali sulla base di principi stabiliti dalla legge;

proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi e da tariffe e contributi richiesti agli utilizzatori dei servizi di competenza delle regioni.

La legge disciplina i casi nei quali l'esercizio dell'autonomia tributaria e finanziaria della regione provoca conseguenze negative sulle basi imponibili o sull'attività economica di altre regioni.

Gli enti locali dispongono di autonomia tributaria. La legge definisce i tributi propri, le addizionali o sovraimposte su tributi erariali attribuite agli enti locali, riconoscendo autonomia nella fissazione delle aliquote; definisce altresì altre entrate collegate al gettito locale di tributi erariali o regionali. Al finanziamento degli enti locali concorrono, in quanto necessario, le Regioni e lo Stato con propri trasferimenti ordinari, ispirati a principi di generalità, uniformità e solidarietà.

Per promuovere lo sviluppo economico o per provvedere a scopi distinti dal

normale esercizio delle funzioni spettanti alle regioni o agli enti locali, lo Stato può, con legge, destinare trasferimenti straordinari a determinate regioni o enti locali o svolgere a loro favore attività e funzioni di natura straordinaria.

Regioni ed enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. La durata del debito non può estendersi oltre il termine naturale della legislatura successiva a quella nella quale il debito viene contratto. Salvo che nelle circostanze di cui al precedente comma, è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti accesi dalle regioni e dagli enti locali. L'assunzione di impegni di spesa in annualità può essere disposta dalle regioni e dagli enti locali solo nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge.

Le regioni e gli enti locali hanno un proprio patrimonio. La legge determina i principi per l'attribuzione dei beni demaniali allo Stato, alle regioni e agli enti locali.

Con legge sono fissate norme dirette a promuovere e realizzare il coordinamento tra l'attività finanziaria e tributaria dello Stato e quella delle regioni e degli enti locali.

Segue

ART. 6-bis.

È istituito con legge un Fondo perequativo dal quale sono erogati i trasferimenti annui per le regioni con minore capacità fiscale per abitante. 1

Scopo del Fondo è quello di consentire alle regioni beneficiarie e agli enti locali in esse compresi di svolgere le funzioni ed erogare i servizi di loro competenza ordinaria ad un livello di adeguatezza medio ed in condizioni di massima efficienza ed economicità.

La costituzione e la distribuzione del Fondo sono definite dalla legge secondo parametri uniformi ed oggettivamente determinabili; tali parametri non possono essere alterati per un periodo almeno quadriennale. Nella definizione dei trasferimenti perequativi spettanti a singole

regioni ed enti locali, la capacità fiscale è valutata con riferimento anche a basi imponibili potenziali.

I trasferimenti dal Fondo perequativo integrano le risorse proprie delle regioni e non hanno vincoli di destinazione.

I servizi per i quali è richiesta uniformità di prestazione su tutto il territorio nazionale, in quanto da essi dipendono diritti riconosciuti dalla prima parte della Costituzione, possono essere finanziati con fondi appositi e a destinazione vincolata.

I. 6. 27.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

ART. 8

96

Premettere il seguente comma:

L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri sono disciplinati dal Governo con regolamento, sulla base di principi stabiliti dalla legge. 1

I. 8. 20.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

ART. 8

Al secondo comma, sopprimere le parole da: anche in riferimento fino alle seguenti: atti amministrativi.

I. 8. 21.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

ART. 9

Sostituirlo con il seguente:

ART. 9. .

La legge disciplina l'istituzione, l'organizzazione e le funzioni delle autorità amministrative indipendenti.

I. 9. 9.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

+

ART. 10

95

Sostituirlo con il seguente:

ART. 10.

L'attività della amministrazione comunale, provinciale, regionale e statale è organizzata nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza, imparzialità, legalità.

Con proprio regolamento comuni, province, regioni e Stato prevedono controlli interni di gestione.

I. 10. 25.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

ART. 13

*Al primo comma, sostituire le parole:
del pubblico interesse con le seguenti:
della Repubblica.*

* I. 13. 9.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

ART. 13

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso salvo i casi per i quali la legge stabilisce modalità di accesso diverse.

I. 13. 10.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

8

ART. 14

96

Sostituire la parola: sono con le seguenti: possono essere; e aggiungere dopo le parole: partiti politici le seguenti: e a loro organizzazioni collaterali.

I. 14. 1.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

ART. 16

Sostituirlo con il seguente:

ART. 16.

Ciascuna Regione, con legge approvata entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge costituzionale, può definire una data iniziale, compresa nei cinque anni successivi all'entrata in vigore della presente legge costituzionale, per il pieno esercizio delle funzioni legislative non comprese nel comma 1 dell'articolo 4.

Fermi restando gli statuti delle Regioni Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, e gli speciali procedimenti previsti per la loro modifica, le Regioni a statuto speciale possono con propria legge recepire le più favorevoli condizioni di autonomia previste per tutte le Regioni dalla presente legge costituzionale.

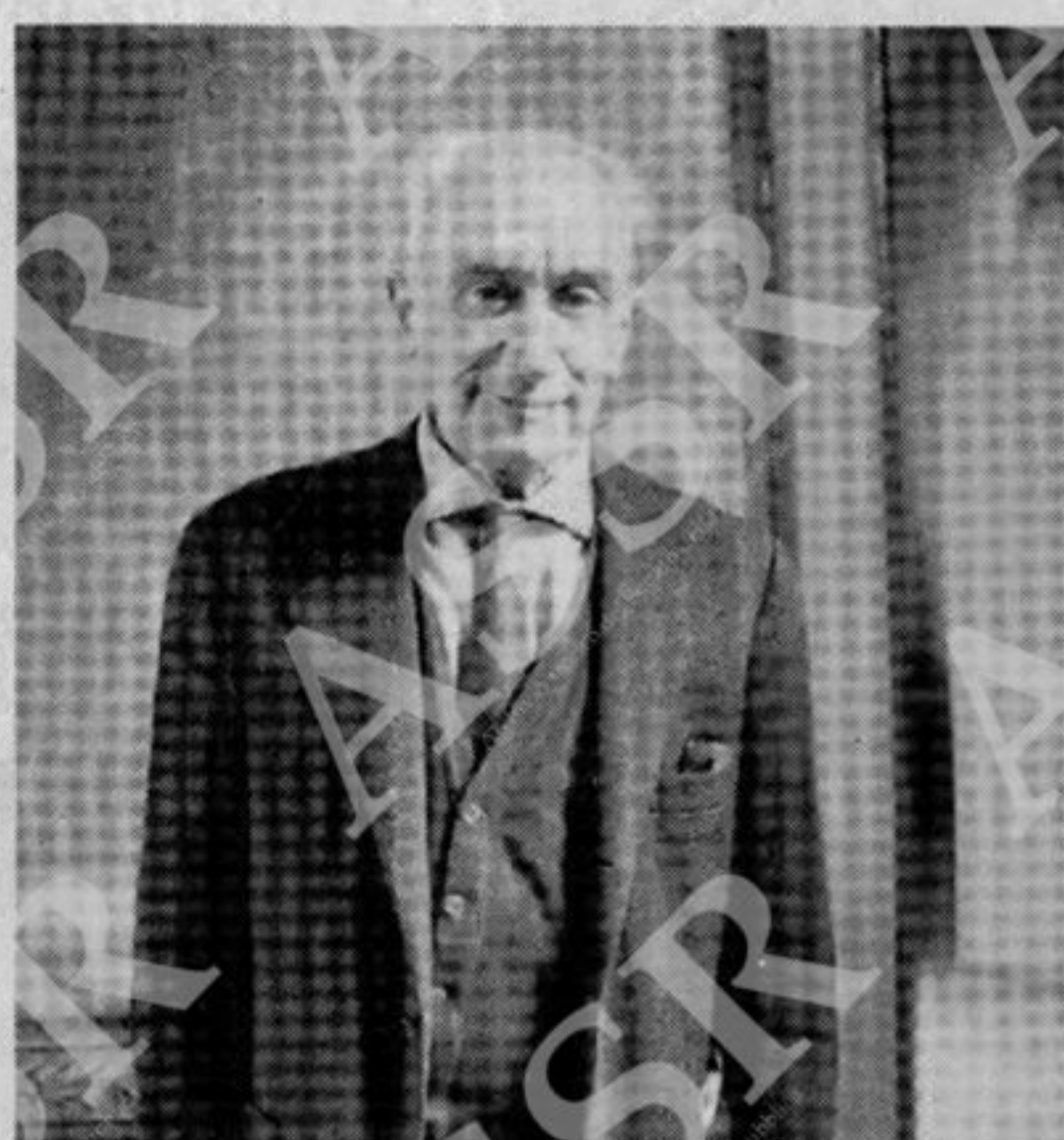
I. 16. 6.

Salvi, Mussi, Soda, Villone,
D'Alessandro Prisco, Salvati,
Morando, Guerzoni, Folena,
Russo, Senese, Pellegrino,
Mancina, Passigli.

60

L'Intervista

Giovanni Sartori



«Sul doppio turno con Fini e Berlusconi l'accordo esiste già D'Alema si è tirato indietro Forse perché sa che è una soluzione che Rifondazione non vuole»

«Lo scontro vero sarà sulla legge elettorale»

«Prodi aveva due possibilità: puntare a recuperare Rifondazione comunista nella maggioranza del suo governo, con una operazione, in sostanza "fumogena", facendo finta che lo strappo non ci sia stato; oppure approfittare dello strappo per essere lui a porre sul tappeto la riforma dello Stato sociale, indicando i punti irrinunciabili per stabilire patti chiari. Dopo il discorso al Senato, mi sembra che alla Camera, anche sotto la pressione del Pds, abbia corretto il tiro. Ma ho l'impressione che l'annebbiamento resti e che andremo avanti con un governicchio che ogni volta rischia di avere le ali tarpate dai veti di Bertinotti». Giovanni Sartori, il politologo che insegna alla Columbia University, non si sbilancia sugli scenari futuri. «Continuiamo a navigare a vista», afferma interpretando la velocità con la quale Prodi ha voluto la cosiddetta verifica: «Come un tentativo di rinviare i problemi e di proseguire in una situazione di maggioranza equivoca, anzi, secondo me, inesistente».

Il vero nodo, professore, forse non è il Welfare State, è la Bicamerale. È la legge elettorale a doppio turno.

«Non c'è dubbio. Questo è il vero nodo, che va affrontato e risolto entro giugno. Siccome l'atteggiamento del governo nei confronti delle riforme è di una neutrale equidistanza, il problema ricade più sulle spalle di D'Alema che su quelle di Prodi. A questo riguardo dovrebbe esserci un chiarimento fra D'Alema e Prodi. Non c'è dubbio che, anche se sulla riforma del Welfare State e sui suoi costi si farà ben poco, perché Bertinotti non potrà consentire al di là di un sì simbolico, sulle riforme istituzionali o si fa così, o non si fanno. Nella Bicamerale i nodi vengono preliminarmente al pettine e, quindi, il chiarimento preliminare ci deve essere. La posta è grossa: il rischio è di "rotolare" stancamente fino a giugno, sapendo che al di là non si può andare e che il nodo più importante per il futuro del Paese è la riforma elettorale. Se restiamo al "Mattarellum", o con un marchingegno di pari inutilità, allora non c'è barba di Costituzione che abbia gambe per camminare».

Che suggerisce allora?

«Se D'Alema convincesse Prodi ad affrontare il problema fin d'ora, sarebbe un elemento di chiarezza che aiuterebbe anche la Bicamerale a concludere positivamente. Perché, anche la Bicamerale può andare a carte quarantotto».

Nella Bicamerale, lei è stato ascoltato dalla sottocommissione per la riforma dello Stato. Che impressione ha riportato da quella audizione?

«È andata benissimo. Sul problema di quale modello costituzionale e di legge elettorale proporre, praticamente c'era già l'accordo. Fini ha dichiarato di accettare il doppio turno nella formulazione che io ho proposto. Berlusconi ha confermato a sua volta di accettare anche lui il sistema semipresidenziale; accettabile, fino a qualche giorno fa, anche per D'Alema. Poi non so cosa sia successo. Avevo capito che il Pds, in questo momento, preferiva l'indicazione del premier, per la posizione dei popolari e anche perché c'era al suo interno, senza offesa, un'ala "vetero-parlamentarista". Ma che, in seconda istanza, accettava il sistema semipresidenzialista, D'Alema lo ha sempre detto. Questa è la situazione che ho trovato in quel corpo della Bicamerale. Ho avuto la sensazione che c'era l'idea che non si poteva fallire, che si doveva riuscire e che questo era un accordo accettabile e, secondo me, funzionale. L'unico concretamente possibile. Ed anche un buon accordo».

Poi cos'è accaduto?

«Se c'è stata una marcia indietro dell'onorevole D'Alema, tutto sommato, questo non l'ho capito».

Lei ha adombrato che fosse per ammorbidire Rifondazione...

«Mah? Forse. Se questo accordo trasversale non viene stipulato, Rifondazione ha buon gioco. Ma se D'Alema dicesse: questa Bicamerale deve chiudere fra pochi mesi, e stringesse i tempi per realizzare l'accordo, Rifondazione po-

trebbe incattivirsi ancora di più. Credo, però, che l'elemento che ha pesato, anche se non so in che misura, sia stata l'opposizione dei popolari. Non di tutti, ma di un gruppo (non di Marini) che D'Alema ha ritenuto di non poter ignorare. Penso, però, che anche i popolari per quanto si oppongano, non hanno alternative. Anche se votano contro c'è una maggioranza sufficiente. Che fanno se suicidano per salire sulla cometa? In politica le situazioni vanno affrontate, anche se si deve pagare qualche prezzo».

Poi c'è la divisione nel Polo. Fini è scettico, Berlusconi parla di scatti d'orgoglio e di fantasia immaginando altri scenari.

«Secondo me nel Polo ci sono due posizioni nei confronti del governo Prodi. Ma nella Bicamerale e sui problemi che lì si affrontano, no. L'allineamento Fini-Berlusconi sul doppio turno era preciso. Chi si è tirato indietro, spero momentaneamente, è D'Alema. Sul versante del governo Fini è duro. Berlusconi, invece, è per un'opposizione più morbida per ragioni che Fini non ha. In gioco ci sono sempre i problemi della giustizia, che sono i più grossi, e dell'emittenza. Fini può accettare anche un governo di minoranza, ma non con Prodi. Berlusconi, a certe condizioni, può accettare anche un Prodi bis. Siccome nella Bicamerale, l'accordo nella commissione presieduta da Urbani era vicino, non credo che per questi due motivi, si debba rinunciare alla parte, davvero importante, che è la riforma dello Stato».

In questa fase, comunque, sembra che nessuno voglia le elezioni.

«Per Bertinotti, più lontane sono più guadagna voti. È tutti i giorni alla Tv a dire che difende i lavoratori, i pensionati, i poveri, che gli altri vogliono colpire. Più regge in questo suo populismo, che io definisco "peronista", più voti guadagna. Sono, però, convinto che, se anche si va subito alle elezioni, Bertinotti riesce ad ottenere un buon 12%. Il che sarebbe una sconfitta non solo del Pds, ma per il futuro del Paese».

Torna quindi il nodo della legge elettorale.

«Rifondazione ha interesse ad andare alle elezioni con lo stesso sistema elettorale, se deve accettarle prima di giugno, lo fa tranquillamente. Anche perché l'alternativa è di andarci con una legge elettorale che la può schiacciare. Con le elezioni si distrugge la Bicamerale e tutto quello che Rifondazione non sopporta. Quasi nessun altro è interessato alle elezioni, secondo me. Meno, il gruppo di Mattarella, che è contento di tornare a votare con la vecchia legge e di evitare la bestia nera del semipresidenzialismo. Vorrei fare anche una precisazione. De Mita mi ha accusato di volerli penalizzare. Non è così. Quando ho parlato di quattro partiti, avevo in mente che uno dei quattro erano i popolari. Sapendo che con un sistema a doppio turno, uno dei quattro, nelle zone dov'è concentrata Rifondazione, sarà il partito di Bertinotti; ma in tutto il sud, dovrebbero essere i popolari. Poi si dovranno aggregare. Ma è il sistema elettorale che lo consente. Nel proporre questo numero "postpitagorico" avevo in mente la "quadriglia" bipolare francese. E la seconda gamba dell'Ulivo, per me, devono restare i popolari. L'interpretazione di De Mita, quindi, è sbagliata».

Giugno è una tappa che si supera o è a rischio?

«Giugno, ormai, dipende da D'Alema. Se, in Bicamerale, accetta l'accordo con Fini e Berlusconi, è fatta. Altrimenti una maggioranza di riforma costituzionale non c'è. So bene che questo non è in assoluto il migliore dei mondi, è il migliore dei mondi possibile. Il successo è nelle mani di D'Alema. In questo caso le riforme si avviano, il sistema elettorale si rinnova e l'orizzonte si riapre. Altrimenti vedo solo il fiasco. Che sarebbe gravissimo, perché è in gioco la credibilità della classe politica e il contraccolpo psicologico sul Paese sarebbe durissimo».

Lebrun Michel (Parigi 15.1.1912)
ministro finanze X Deladier 1938

partecip - resistenza
aderente al RPF, senatore gollista
oppositore ai governi della IV rep.

contrario al mercato comm. europeo
per l'Algeria francese - violento polemica
contro chi proponeva di abolire l'hab
appello alla sollevazione naz.

uno degli artefici del ritorno di de
Gaulle al potere -

ministro della giustizia 1958

primo ministro giu, 1959 -
aprile 1962 sostituito da D.G.
con Pompidou

min. interni governo Pomp 1968
e poi Couve de Murville -
e Charles De Gaulle difesa

autore X varie opere.

(da Diz. Mondadori Storia Univ. IV 590

da The International Who's Who 1889-90

Debré, Trois Républiques pour une France (memoires
1984)

Antonovna Kola
Serv. Soc.

Scheide verob 4.5.8.2.

Debré Michel (Paris 15.1.1912)
ministro finanze N Deladieu 1958

partecip - resistenza
aderente al RPF, senatore gollista
oppositore ai governi della IV rep.

contrastò al mercato comm. europeo
per l'Algeria francese - violento polemico
contro chi proponeva di abbandonare
appello alla sollevazione naz.

uno degli artefici del ritorno di de
Gaulle al potere -

ministro della Giustizia 1958

primo ministro gin. 1959 -
aprile 1962 sostituito da D.G.
con Pompidou

min. interni governo Pomp. 1958
e poi Couve de Murville -
e Charles De Gaulle difesa

autore N varie opere.

(da Diz. Mondadori Storia Univ. I, 590

da The International Who's Who 1889-90
Debré, Trois Républiques pour une France (memoires
1984)

min. aff. esteri 1948

101

de Vergottini Dir. cost. comparato⁴ 1993: 570

55. non lo nominò -

no. naz. 3. 6. 1958 conferisce a de
Gaule i pieni poteri per 6 mesi -
incarico al governo di predisporre un
progetto di costituzione da sottoporre a
referendum.

non dice la data in cui fu apposta
la mano cost.

abbandona istituti parlamentari
a soluzioni presidenzialiste

necessario. con referendum 6 nov. 1962
vennero modificati gli art. 6 e 7 e
si introdusse l'elezione popolare
diretta del presidente -

aperta la via ad una riforma pres-
denziale -

prassi seguita fino al 1986, allorché
si formò una maggioranza parlamen-
tare collegata al primo ministro e
non al presidente - difficile equilibrio

102

PROF. AVV. GIUSEPPE CONSOLO

STUDIO LEGALE CONSOLO
00198 ROMA
VIA C. MONTEVERDI, 16

TEL. (06) 85303058 - 8543220
8845950 - 85354413 - 8842179
TELEX 622683 CONLAW I
TELEFAX (06) 8553537

E.MAIL: consolo.law@flashnet.it
INTERNET: <http://www.netluno.it/>

RASSEGNA PARLAMENTARE

Anno XXXVIII Fasc. 3 - 1996

103

Giuseppe Consolo

GOVERNO PARLAMENTARE E SFIDUCIA A UN SINGOLO MINISTRO

Estratto

102

PROF. AVV. GIUSEPPE CONSOLO

STUDIO LEGALE CONSOLO TEL. (06) 85303056 - 8543220
00198 ROMA 8645950 - 85354413 - 8842179
VIA C. MONTEVERDI, 18 TELEX 622683 CONLAW I
TELEFAX (06) 8553537
E.MAIL: consolo.law@flashnet.it
INTERNET: http://www.netluno.it/



Milano • Giuffrè Editore