

Interventions du général de Gaulle président du Conseil, devant le Comité Consultatif constitutionnel, le vendredi 8 Août 1958.

Nous ne reprenons ici que les interventions du général de Gaulle relatives à la composition du collège électoral qui sera appelé à élire le président de la République, au Premier ministre, à l'article 14 de l'avant-projet, à la séparation des pouvoirs, à l'incompatibilité ministérielle et à la dissolution. C'est volontairement que nous n'avons pas fait figurer les déclarations du Général intéressant la Communauté, puisque celle-ci, de facto, a cessé d'exister depuis déjà un certain nombre d'années.

PRÉSIDENCE DE M. PAUL REYNAUD

La séance est ouverte à 15 heures 20.

M. le président — Permettez-moi tout d'abord, Monsieur le président du Conseil, de vous souhaiter la bienvenue au nom du Comité et de vous assurer que sa collaboration vous est acquise. Voici les questions qu'il m'a chargé de vous poser. Tout d'abord, quelle sera l'importance numérique du collège électoral appelé à désigner le président de la République ? De ce facteur dépend en effet le caractère plus ou moins politique de son élection.

Le général de Gaulle. — Je voudrais d'abord vous dire qu'en venant devant vous, je n'ai aucunement l'intention d'influencer l'avis que le Comité est appelé à donner. Mais en raison de l'importance extrême de vos travaux, j'ai jugé de mon devoir de vous apporter quelques précisions sur nos projets.

La composition du collège électoral appelé à élire le président de la République sera fixée par une loi organique. Nous avons le choix entre un collège restreint et un collège plus large : c'est cette dernière hypothèse que nous avons retenue et nous envisageons un collège de cinquante mille électeurs environ. Les conseils municipaux y seront représentés, mais dans une proportion — notamment en ce qui concerne les conseils des villes — qui devra être différente de celle qui a été adoptée pour l'élection des sénateurs. Le Gouvernement serait heureux de connaître les suggestions du Comité à cet égard. Notre objectif, cela est capital, est de donner un caractère national et fédéral à l'élection du président de la République.

M. le Président. — La seconde question concerne le Premier ministre : désigné par le président de la République, pourra-t-il être révoqué par lui ?

Le général de Gaulle. — Non ! Car, s'il en était ainsi, il ne pourrait pas effectivement gouverner. Le Premier ministre est responsable devant le Parlement et non pas devant le chef de l'Etat en ce qui concerne la conjoncture politique. Le chef de l'Etat a pour rôle essentiel d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Il nomme donc le Premier ministre, comme sous la Constitution de 1875, ce qui supprime l'investiture, sans exclure l'usage de la question de confiance. Le Premier ministre forme alors son gouvernement et le président de la République signe les décrets par lesquels sont nommés les ministres.

Si le Premier ministre de mande 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. Le président de la République, j'y insiste, est essentiellement un arbitre qui a pour mission d'assurer, quoi qu'il arrive, le fonctionnement des pouvoirs publics.

M. le président. — Votre réponse, monsieur le président du Conseil, revêt une importance extrême. Elle apaisera les inquiétudes de ceux qui se demandaient si l'avant-projet s'inspirait de l'esprit du régime présidentiel ou de celui du régime parlementaire.

Ma troisième question porte sur l'article 14 : si l'hypothèse qu'il envisage — celle de pouvoirs très étendus donnés au président de la République dans des circonstances exceptionnelles — est celle de la guerre étrangère ou de la guerre civile, n'y aurait-il pas

intérêt à le dire et à s'en tenir là ? Pris à la lettre, en effet, le texte actuel pourrait, par exemple, s'appliquer dans le cas où la France ne serait pas en mesure de faire face aux obligations résultant du traité de Rome sur le Marché commun. Ce ne sont sans doute pas des hypothèses de ce genre que le gouvernement a voulu envisager.

Le général de Gaulle. — Ce n'est certainement pas, en effet, l'esprit du texte. Il serait sans doute utile de préciser les conditions, à vrai dire exceptionnelles, dans lesquelles ces pouvoirs seront exercés.

La France a vécu des crises extraordinairement graves. En 1917, où tout son destin était en balance, l'initiative de Poincaré passant par-dessus tout, y compris ses préférences personnelles, pour appeler Clemenceau à la présidence du Conseil alors que celui-ci n'était pas certain d'obtenir une majorité au Parlement, a eu une influence considérable sur le salut du pays. Poincaré a pris une décision digne de son rôle de chef de l'Etat.

La crise épouvantable de 1940 était à la fois une crise des institutions et une crise nationale. Je sais, monsieur le président, que ce n'est pas tout à fait votre pensée. Mais à ce moment, il n'y avait plus moyen d'obtenir le fonctionnement régulier des pouvoirs républicains. Le gouvernement ne pouvait plus gouverner et le Parlement ne pouvait plus se réunir, même s'il l'avait désiré. Et c'est alors qu'il fallait choisir entre la République et autre chose, entre l'indépendance et la soumission, entre l'intégrité et la perte de territoires.

Le président Lebrun m'a dit naguère et répété : « je n'étais responsable que de la constitution du gouvernement. Je n'étais responsable ni de l'indépendance, ni de l'intégrité de la nation, ni même de la légitimité. Tout ce que je pouvais faire c'était de désigner un gouvernement. Or je constatais que le gouvernement ne pouvait plus fonctionner, ni le Parlement se réunir. Je me suis laissé aller, et je le regretterai toute ma vie, à désigner un chef de gouvernement qui a renoncé à la légitimité républicaine, à l'indépendance nationale et à l'intégrité du territoire. Si j'avais été responsable, je serais allé à Alger. »

Alors, celui qui est devant vous n'aurait pas eu à jouer le rôle qu'il a dû assumer parce que personne d'autre n'était là pour le jouer.

Au mois de mai, nous avons assisté à une crise qui, heureusement, ne s'est pas développée, mais nous aurions pu voir le Gouvernement hors d'état de gouverner et des éléments irresponsables anéantir toutes les possibilités de faire fonctionner les pouvoirs de la République.

Peut-être me sera-t-il permis de dire que si cela ne s'est pas produit, j'y suis pour quelque chose. Le président de la République a pu prendre l'initiative que vous savez et qui a été fort utile aux institutions républicaines. Mais, si les choses s'étaient aggravées, qui eût répondu de la légitimité, de la France et de la République ? Personne. Quelle justification apparente mais éclatante les lacunes de la Constitution de 1946 offraient-elles à tous ceux qui auraient voulu prendre des initiatives sans en avoir le droit !

Il faut que le chef de l'Etat ait la responsabilité de maintenir la légitimité républicaine et, en cas de guerre, l'indépendance et l'intégrité du pays. C'est le bon sens. 99 fois sur 100, en pareil cas, l'homme qui sera à la tête de l'Etat ne sera guère porté à prendre lui-même une initiative de ce genre. Il faut que la Constitution l'y oblige.

A l'époque où nous vivons, où nous allons vivre, quand les bombes atomiques sont suspendues sur nos têtes, quand un nombre considérable de Français ne jouent plus la France, quand d'autres ont des arrière-pensées en d'autres sens, comment se dispenser de prévoir le cas ?

Qu'on me dise qu'il vaudrait mieux préciser ces circonstances exceptionnelles, j'en suis d'accord. Mais je ne puis admettre qu'on ne prévoie pas la possibilité de telles circonstances dramatiques et qu'on ne définisse pas la responsabilité qui sera, alors, engagée. Quelle responsabilité, si- non celle du chef de l'Etat ?

Dans une première rédaction, nous avons songé à préciser que le président de la République devrait jouer ce rôle lorsqu'en même temps il constaterait l'impossibilité d'avoir un Gouvernement et de faire siéger un Parlement : dans ce vide, il faudrait bien qu'il agisse conformément à son mandat général d'assurer le fonctionnement régulier des institutions en tout temps. Or, l'article 3 le charge d'assurer « par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, ainsi que la continuité de l'Etat » et en fait « le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ».

C'est à quoi répond l'article 14.

M. le président. — Il n'est pas dans les intentions du Comité de s'opposer à l'esprit de l'article 14. Quant aux événements historiques qui ont fait de vous le grand personnage que vous êtes, je suis heureux pour sa mémoire d'apprendre que si la Constitution eût été autrement rédigée, le président Lebrun aurait eu une autre attitude.

Ce projet est la chance de la France. S'il échoue au référendum, ce que je ne pense pas, ou dans son application, ce sera une catastrophe nationale. Nous n'avons pas le droit d'échouer.

Cela m'amène à vous demander si vous pensez que les nombreuses mesures proposées pour délivrer notre pays du vice fondamental de l'instabilité ministérielle seront efficaces. Quelles sont ces mesures ?

L'interdiction du cumul du mandat parlementaire et de la fonction gouvernementale. Personnellement, je ne la crois pas justifiée que par l'Etat quasi-révolutionnaire dont nous ne sommes pas entièrement sortis. Certes elle enlèvera aux députés — aux mauvais — le désir de renverser le gouvernement dans l'espoir d'obtenir un portefeuille. Mais elle risque d'engendrer une certaine hostilité entre les députés et les fonctionnaires-ministres. Et puis il est probable que, sinon dans la prochaine législature, du moins plus tard, mais peut-être assez tôt, quelqu'un demandera aux députés s'ils veulent être ministres et qu'il y aura une forte majorité pour modifier cet article.

La restriction du domaine de la loi. Elle facilitera l'action du Gouvernement, mais les matières qui tombent sous le coup de la réforme ne sont pas très dangereuses pour le Gouvernement.

Le pouvoir de dissolution donné au président de la République. Il peut susciter une certaine crainte dans l'esprit de l'Assemblée. Mais le problème n'est pas de punir le député qui a mal agi : c'est de l'empêcher de mal agir. Le président de la République moyen hésitera à prendre une responsabilité qui risque d'être grave pour lui si les élections révèlent un état d'esprit différent de celui qu'il escomptait.

Le moyen le plus inefficace est cependant celui qui consiste à enlever à l'Assemblée, par l'article 45, le droit de voter la loi quand la question de confiance est posée et à ne lui laisser qu'un simple droit de veto. C'est le type de la muraille de papier. Quand l'Assemblée considérera que la loi que le Gouvernement veut l'obliger à voter est funeste, elle votera une motion de censure.

Ainsi, la plupart des armes de cette panoplie ne sont pas décisives sur le point capital. Faisons plutôt appel à l'expérience du pays qui a inventé le régime parlementaire. Il faut que le député sache à l'avance qu'automatiquement, par son vote, il décidera qu'il aura des comptes à rendre au suffrage universel. On m'a objecté que ce serait impossible en cas de circonstances exceptionnelles. Il est évident qu'en pareil cas le président de la République pourra empêcher le système de fonctionner.

Le général de Gaulle. — Nous avons bâti notre avant-projet sur le principe inscrit dans la loi qui nous a mandatés pour l'établir : la séparation des pouvoirs. C'est sous cet angle qu'il faut considérer l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire. Le Gouvernement, c'est le pouvoir exécutif; le Parlement, le pouvoir législatif. Du point de vue des principes, il est difficile d'admettre qu'on soit à la fois exécutif et législatif, contrôleur et contrôlé. Pratiquement, nos gouvernements ont souffert d'un manque d'homogénéité et de

cohésion imputable au fait que leurs membres ne pouvaient s'abstraire de leurs groupes et de leurs partis.

Mais vous allez empêcher les gouvernements de faire appel à des hommes qui ont l'expérience de la vie publique et politique, nous objecte-t-on. Absolument pas. Le Parlement demeurera l'école normale de la vie publique. Simplement, dès lors que des parlementaires accepteront la lourde charge d'être membres du Gouvernement, ils devront quitter le législatif et cesser d'être des hommes de parti, dépendant de surcroît de leurs électeurs, pour devenir des hommes de gouvernement et ils cesseront d'exercer leur mandat parlementaire jusqu'aux prochaines élections. Voilà ce que nous avons voulu faire, sans rejeter — ce serait trop bête ! — la possibilité que les gouvernements contiennent des hommes choisis parmi ceux qui sont les plus habitués aux responsabilités de la vie publique, c'est-à-dire les parlementaires.

En ce qui concerne le pouvoir de dissolution conféré au président de la République, certains d'entre vous sont sceptiques. Il ne suffit pas, à leurs yeux, de dire que le président de la République peut procéder à la dissolution; car celle-ci risquerait, alors, de n'avoir jamais lieu. Je crois que le Comité envisage de proposer une dissolution automatique dans certains cas. Je n'y vois pas a priori d'objection. Il vous appartient de nous suggérer une modification adéquate, Nous l'examinerons avec le plus grand soin, comme toutes vos autres suggestions. Il est évident qu'il y a des cas où il faut dissoudre : la dissolution doit donc être possible et facile.

Ce que le Comité aura à nous suggérer sur la procédure d'ouverture des crises ministérielles sera examiné avec un soin tout particulier. Nous avons élaboré des précisions au sujet de la motion de censure, mais nous avons laissé au Premier ministre la possibilité, après délibération du Conseil des ministres, d'engager la responsabilité du Gouvernement. C'est, sans le dire expressément, poser la question de confiance.

Le régime parlementaire ne peut pas fonctionner si le Parlement est en désaccord avec le Gouvernement et il faut que le Premier ministre puisse vérifier qu'il bénéficie de la confiance. C'est ce que j'ai fait moi-même, le 1er janvier 1946, devant la première Assemblée constituante.

M. Coste-Floret. — Je tiens à préciser, monsieur le président, que le Comité n'a encore délibéré ni sur la dissolution ni sur la motion de censure : je suis très hostile à la dissolution automatique et très favorable aux dispositions de l'avant-projet sur ces deux points.

Le général de Gaulle. — C'est une affaire qui est intérieure au Comité.

M. Dejean. — J'ai cru comprendre que le Gouvernement tient beaucoup à ce que la composition du corps électoral du président de la République soit fixée par une loi organique.

Le général de Gaulle. — Non ! Des suggestions du Comité qui permettraient de préciser les principes de la composition du corps électoral seraient accueillies avec la plus grande attention. Mais on ne peut entrer dans trop de détails : des communes ou des départements peuvent être créés ou supprimés, le régime communal de Paris, Lyon ou Marseille peut être modifié. Il ne faut pas qu'une modification de la composition du corps électoral nous oblige à réviser la Constitution.