

RAYMOND BETTINGER

Licencié ès lettres - Docteur en Droit

Avocat à la Cour de Paris

**LA NOUVELLE
CONSTITUTION**

(JUILLET 1940)

COMMENTAIRE

précédé des

TEXTES

de la Constitution de 1875
et de la Constitution de 1940

FERNAND SORLOT

Raymond BETTINGER

Licencié ès lettres - Docteur en Droit

Avocat à la Cour de Paris

LA NOUVELLE CONSTITUTION

(JUILLET 1940)

COMMENTAIRE

précédé des

TEXTES

de la Constitution de 1875

et de la Constitution de 1940

DU MÊME AUTEUR :

— *La situation juridique des concessionnaires de transport en commun en face de la concurrence. 1933.*

Chez Rousseau, éd. (épuisé).

— *Le Conseil de Préfecture juge du contentieux départemental et communal. 1935.*

Chez Sirey, éd.

Editions Fernand SORLOT

7, Rue Servandoni
PARIS-6^{me}

29, Place de Jaude
CLERMONT

TEXTES

A) CONSTITUTION DE 1940

I

LOI CONSTITUTIONNELLE DE BASE

L'Assemblée nationale a adopté,
Le Président de la République promulgue la loi constitutionnelle dont la teneur suit :

Article unique. — L'Assemblée nationale donne tous pouvoirs au Gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du maréchal Pétain, à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle constitution de l'Etat français. Cette constitution devra garantir les droits du travail, de la famille et de la patrie.

Elle sera ratifiée par la Nation et appliquée par les Assemblées qu'elle aura créées.

La présente loi constitutionnelle, délibérée et adoptée par l'Assemblée nationale, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Vichy, le 10 juillet 1940.

ALBERT LEBRUN.

Par le Président de la République :

Le Maréchal de France, président du Conseil,

PH. PÉTAIN

ACTES CONSTITUTIONNELS

ACTE CONSTITUTIONNEL N° 1

Nous, Philippe Pétain, maréchal de France,
Vu la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940,
Déclarons assumer les fonctions de chef de l'Etat
français.

En conséquence, nous décrétons :

L'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février
1875 est abrogé.

Fait à Vichy, le 11 juillet 1940.

PH. PÉTAÏN.

ACTE CONSTITUTIONNEL N° 2

fixant les pouvoirs du chef de l'Etat français

Nous, maréchal de France, chef de l'Etat français,
Vu la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940,

Décrétons :

Art. 1^{er}. — § 1^{er}. — Le chef de l'Etat français a
la plénitude du pouvoir gouvernemental, il nomme et
révoque les ministres et secrétaires d'Etat, qui ne
sont responsables que devant lui.

§ 2. — Il exerce le pouvoir législatif, en conseil
des ministres :

1° Jusqu'à la formation de nouvelles Assemblées;

2° Après cette formation, en cas de tension exté-
rieure ou de crise intérieure grave, sur sa seule déci-
sion et dans la même forme. Dans les mêmes cir-
constances, il peut édicter toutes dispositions d'or-
dre budgétaire et fiscal.

§ 3. — Il promulgue les lois et assure leur exécu-
tion.

§ 4. — Il nomme à tous les emplois civils et mili-
taires pour lesquels la loi n'a pas prévu d'autre mode
de désignation.

§ 5. — Il dispose de la force armée.

§ 6. — Il a le droit de grâce et d'amnistie.

§ 7. — Les envoyés et ambassadeurs des puissan-
ces étrangères sont accrédités auprès de lui.
Il négocie et ratifie les traités.

§ 8. — Il peut déclarer l'état de siège dans une ou
plusieurs portions du territoire.

§ 9. — Il ne peut déclarer la guerre sans l'assen-
timent préalable des Assemblées législatives.

Art. 2. — Sont abrogées toutes dispositions des
lois constitutionnelles des 24 février 1875, 25 février
1875 et 16 juillet 1875, incompatibles avec le présent
acte.

Fait à Vichy, le 11 juillet 1940.

PH. PÉTAÏN.

ACTE CONSTITUTIONNEL N° 3
relatif au chef de l'Etat français.

Nous, maréchal de France, chef de l'Etat français,
Vu la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940,

Décrétons :

Art. 1^{er}. — Le Sénat et la Chambre des députés subsisteront jusqu'à ce que soient formées les Assemblées prévues par la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940.

Art. 2. — Le Sénat et la Chambre des députés sont ajournés jusqu'à nouvel ordre.

Ils ne pourront désormais se réunir que sur convocation du chef de l'Etat.

Art. 3. — L'article 1^{er} de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 est abrogé.

Fait à Vichy, le 11 juillet 1940.

PH. PÉTAÏN.

ACTE CONSTITUTIONNEL N° 4
relatif à la suppléance et à la succession
du chef de l'Etat.

Nous, maréchal de France, chef de l'Etat français,
Vu la loi du 10 juillet 1940,

Décrétons :

Art. 1^{er}. — Si pour quelque cause que ce soit avant la ratification par la Nation de la nouvelle Constitution, nous sommes empêché d'exercer la fonction de chef de l'Etat, M. Pierre Laval, vice-président du conseil des ministres, l'assumera de plein droit.

Art. 2. — Dans le cas où M. Pierre Laval serait empêché pour quelque cause que ce soit, il serait à son tour remplacé par la personne que désignerait, à la majorité de sept voix, le conseil des ministres. Jusqu'à l'investiture de celle-ci, les fonctions seraient exercées par le conseil des ministres.

Fait à Vichy, le 12 juillet 1940.

PH. PÉTAÏN.

ACTE CONSTITUTIONNEL N° 5
relatif à la Cour suprême de justice.

Nous, Maréchal de France, chef de l'Etat,
Vu la loi du 10 juillet 1940,

Décrétons :

Art. 1^{er}. — Sont abrogés l'article 9 de la loi du 24 février 1875 et l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875.

Art. 2. — Il est institué une Cour suprême de justice dont l'organisation, la compétence et la procédure seront réglées par une loi.

Fait à Vichy, le 30 juillet 1940.

PH. PÉTAÏN.

B) LA CONSTITUTION DE 1875

Loi du 25 Février 1875

relative à l'organisation des pouvoirs publics

Art. 1^{er}. — Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat.

La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale.

La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale.

Art. 2. — Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale.

Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible.

Art. 3. — Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales; les congrès et les ambassadeurs des Puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre.

Art. 4. — Au fur et à mesure des vacances qui se produiront à partir de la promulgation de la présente loi, le président de la République nomme, en conseil des ministres, les conseillers d'Etat en service ordinaire.

Les conseillers d'Etat ainsi nommés ne pourront être révoqués que par décret rendu en conseil des ministres.

Art. 5. — Le président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des Députés avant l'expiration légale de son mandat.

(L. 14 Août 1884, art. 1^{er}.) En ce cas, les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois, et la Chambre dans les dix jours qui suivront la clôture des opérations électorales.

Art. 6. — Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels.

Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

Art. 7. — En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau président.

Dans l'intervalle, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

Art. 8. — Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles.

Après que chacune des deux chambres aura pris

cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité des membres composant l'Assemblée nationale.

(L. 14 Août 1884, art. 2.) La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision.

Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République.

Loi du 24 Février 1875

relative à l'organisation du Sénat

(Les sept premiers articles de cette loi ont été déconstitutionnalisés par la loi de révision du 14 août 1884 et remplacés par une loi organique du 9 décembre 1884.)

Art. 8. — Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois.

Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle.

Art. 9. — Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger, soit le président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat.

Art. 10. — Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée par l'Assemblée nationale pour sa séparation.

Le Sénat entrera en fonction et se constituera le jour même où l'Assemblée nationale se séparera.

Art. 11. — La présente loi ne pourra être promulguée qu'après le vote définitif de la loi sur les pouvoirs publics.

Loi du 16 Juillet 1875

sur les rapports des pouvoirs publics

Art. 1^{er}. — Le Sénat et la Chambre des Députés se réunissent chaque année le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le président de la république.

Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année.

La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

Art. 2. — Le président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres. Il devra les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre.

Le président peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

Art. 3. — Un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du président de la République, les Chambres devront être réunies en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du nouveau président.

A défaut de convocation, cette réunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs.

En cas de décès ou de démission du président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit.

Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des Députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, les collègues électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit.

Art. 4. — Toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit, sauf le cas prévu par l'article précédent et celui où le Sénat

est réuni comme cour de justice; et dans ce dernier cas il ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

Art. 5. — Les séances du Sénat et celles de la Chambre des Députés sont publiques.

Néanmoins chaque Chambre peut se former en comité secret, sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

Art. 6. — Le président de la République communie avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre.

Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du président de la République.

Art. 7. — Le président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente.

Dans le délai fixé pour la promulgation, le président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée.

Art. 8. — Le président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Art. 9. — Le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Art. 10. — Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection; elle peut seule recevoir leur démission.

Art. 11. — Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante.

Lorsque les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale, leur bureau se compose des président, vice-présidents et secrétaires du Sénat.

Art. 12. — Le président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des Députés et ne peut être jugé que par le Sénat.

Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas ils sont jugés par le Sénat.

Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un décret du président de la République, rendu en Conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'Etat.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement.

Art. 13. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 14. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue, pendant la session, et pour sa durée, si la Chambre le requiert.

Loi du 10 Août 1926

*complétant la loi constitutionnelle
du 25 février 1875*

(Cette loi, dont il est inutile de reproduire ici le texte, s'est bornée à imprimer le caractère constitutionnel à l'autonomie de la « Caisse de gestion des Bons de la Défense nationale et d'amortissement de la Dette publique » et à régler sur certains points le fonctionnement de cet organisme.)

LA CONSTITUTION DE JUILLET 1940

COMMENTAIRE

Avant d'aborder en toute objectivité juridique l'étude de l'œuvre constitutionnelle réalisée en Juillet 1940, il convient d'en signaler quelques grandes caractéristiques :

Cette œuvre constitutionnelle résulte :

1° d'une loi constitutionnelle de base, émanant de l'Assemblée Nationale réunie à Vichy, le 10 Juillet,

2° de cinq « actes constitutionnels », promulgués par M. le Maréchal Pétain en exécution de la loi du 10 Juillet, et respectivement en date des 11 Juillet (pour les trois premiers), 12 et 30 Juillet (pour les deux derniers).

— Cette œuvre n'est actuellement pas terminée. Il y manque notamment l'acte qui régira la formation, le mode de réunion et les attributions des futures assemblées, ainsi que

leurs rapports avec le chef de l'Etat —et l'acte qui établira pour l'avenir un mode définitif de désignation du chef de l'Etat.

— **Cette œuvre n'abroge pas pas voie de disposition générale la Constitution de 1875**, dont les règles demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont ni incompatibles avec les nouvelles, ni abrogées expressément par l'un des nouveaux textes constitutionnels.

— **Cette œuvre est immédiatement entrée en application**, chaque acte ayant pris vigueur au jour de sa publication au *Journal Officiel*, c'est-à-dire :

- pour la loi constitutionnelle de base : le 11 juillet 1940;
- pour les actes constitutionnels n^{os} 1, 2, 3 : le 12 juillet 1940;
- pour les actes constitutionnels n^{os} 4 et 5 : les 13 et 31 juillet 1940.

— **Elle sera soumise à la ratification de la Nation.**

CHAPITRE PREMIER

UNE REVOLUTION LEGALE

Par sa naissance la nouvelle Constitution se rattache étroitement à l'ancienne dont les règles de forme et de fond ont présidé à son élaboration.

La constitution nouvelle est un rare exemple d'une constitution qui se soit attachée à naître dans des conditions de légalité par rapport à l'ancienne.

A l'inverse de nombre des précédentes, elle a tenu en effet, dans ses procédés mêmes d'instauration, à ne pas se signaler comme une rupture totale à l'égard de celle qu'elle a remplacée, comme la création brusque et sans transition d'un nouvel état de choses sans lien avec l'ancien (1). Elle n'est l'œuvre, ni d'une assem-

(1) Même lorsqu'elles n'ont pas été établies au prix de coups d'Etat, peu de Constitutions, dans notre histoire, ont émané d'assemblées régulièrement pourvues à cet effet des pouvoirs constituants au regard des autorités et des institutions antérieures. Les Etats Généraux de 1789, auteurs de la Constitution de 1791, n'avaient nullement été réunis par le Roi pour doter la France d'une constitution. La Convention, auteur des constitutions de 1793

blée improvisée de représentants de la Nation, ni d'un homme qui de sa seule initiative se serait arrogé tous les pouvoirs en vue de parer à une situation critique : L'Assemblée dont le vote est à son origine, c'est celle que la Constitution de 1875 a qualifiée pour toute refonte constitutionnelle. Les conditions de procédure où cette assemblée s'est réunie et a délibéré, ce sont celles qu'a fixées cette constitution. Le cadre où s'est accomplie l'œuvre constitutionnelle, c'est enfin celui que permettaient expressément les lois de 1875 pour toute réforme ultérieure de leurs institutions. Impossible de relever dans la genèse de la nouvelle constitution un trait quelconque qui puisse la faire apparaître comme une irrégularité à l'égard de celle-la même à laquelle elle s'est substituée.

Une question se présente à l'esprit : Pourquoi les auteurs de la nouvelle constitution, animés d'autre part de tendances si différentes de celles des constituants de 1875, ont-ils tenu à se conformer avec un scrupule si évident aux règles que ces derniers avaient édictées ?

Les circonstances politiques, comme la qualité des hommes préposés à la réforme, expliquent cette rigueur de conception. Tandis que, sous l'influence de la défaite, l'opinion publique inquiète

et de l'an III, est née de manière improvisée du suffrage populaire, l'Assemblée législative s'étant trouvée par suite de la détention du Roi dans l'impossibilité de continuer l'application de la constitution de 1791. La constitution de 1875, elle-même, est l'œuvre d'une assemblée réunie en vertu d'une convention d'armistice avec pour unique mission de décider de la paix ou de la continuation de la guerre.

risquait d'être conduite à des réactions inconsidérées et à un besoin désordonné de vindicte populaire, tandis que la désorganisation issue de cette défaite risquait de provoquer un fléchissement durable de l'autorité et le relâchement des subordinations, il importait souverainement que la réforme ne fût pas obtenue au prix de la lutte ouverte d'un régime nouveau contre un régime ancien, mais que le nouvel état de choses s'intégrât sans heurt dans le précédent, sinon comme son dérivé, du moins comme sa suite régulière — offrant ainsi à tous le spectacle de l'unité et de la continuité du Pouvoir. Quand enfin, sous la même influence, les institutions politiques du pays semblaient dépassées par les exigences de l'heure, il était singulièrement opportun que les dépositaires de ces institutions en fissent eux-mêmes l'aveu public en se prêtant à l'établissement de l'ordre nouveau, et que les autorités nouvellement instituées prissent figure de successeurs légitimes de leurs devancières, l'ordre nouveau apparaissant alors non comme le fruit d'une révolution faite par quelques-uns ou pour quelques-uns, mais comme l'expression du vœu général de la Nation au regard de circonstances modifiées (1).

(1) M. André Chaumeix a fort bien écrit dans la *Revue des Deux Mondes* (Août 1940) analysant le rôle personnel joué par M. Pierre Laval, vice-président du Conseil, dans la promulgation de la nouvelle Constitution : « Son intention semble avoir été d'éviter une rupture brusque entre le passé et l'avenir, de ménager les transitions et de donner au gouvernement de demain la facilité supplémentaire qui pouvait provenir de l'adhésion des assemblées d'hier. ».

La légalité de l'œuvre constitutionnelle de Juillet 1940 par rapport aux lois de 1875 comporte deux aspects :

1. La légalité de forme de la nouvelle Constitution par rapport aux règles de l'ancienne.
2. La légalité de fond de la nouvelle Constitution par rapport aux règles de l'ancienne.

1. Légalité de forme

La loi constitutionnelle du 25 février 1875 comportait un article 8 ainsi conçu : « Les chambres auront le droit par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles.

Après que chacune des deux chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée Nationale pour procéder à la revision.

Les délibérations portant revision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale ».

Se conformant à cette procédure M. Albert Lebrun, Président de la République, a pris le 7 juillet 1940 (*J. Off.* 8 *Juillet*) un décret convoquant le Sénat et la Chambre des Députés en session extraordinaire pour le 9 juillet.

Le 9 juillet Sénat et Chambre des Députés se

sont réunis séparément. Ils ont été saisis par le Président du Conseil en fonction (M. le Maréchal Pétain) d'un projet de résolution tendant à reviser les lois constitutionnelles, accompagné d'une demande de discussion immédiate. Conformément au vœu de l'article 8 précité de la loi du 25 Février 1875, ce projet de résolution ne tendait à faire adopter que le principe de la revision, laissant à l'assemblée plénière ultérieure la liberté complète du débat sur le sens et sur la teneur exacte de la réforme. Son texte comportait un article unique ainsi conçu :

« Article unique : Le Sénat (ou : la *Chambre des Députés*) déclare qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles. »

Cette résolution a recueilli dans l'une et l'autre assemblées l'unanimité des suffrages, ou peu s'en est fallu : 393 sur 396 à la Chambre, 229 sur 230 au Sénat. M. Jean Mistler, rapporteur de la Commission du suffrage universel à la Chambre, avait pu déclarer :

« Chaque Français estime qu'il faut que bien des choses changent dans notre pays. C'est à nous, parlementaires, de donner forme légale à cet espoir. »

Et M. Boivin Champeaux, rapporteur de la Commission de Législation au Sénat, n'avait pas hésité à affirmer : « Il s'agit de se prononcer sur le principe de la revision, et sur ce principe je crois pouvoir dire que nous sommes tous d'accord ».

Ce double vote préliminaire étant acquis, l'Assemblée Nationale s'est légitimement réunie le

lendemain dix Juillet, à quatorze heures. Une réunion des membres de cette Assemblée, à caractère privé, s'était tenue le matin même, où députés et sénateurs avaient librement échangé leurs opinions et questionné le Gouvernement. A l'ouverture de la séance officielle, M. le Président du Sénat, assumant en conformité de l'article 11 de la loi du 16 Juillet 1875 les fonctions de président de l'Assemblée, après avoir rappelé l'article 8 précité et le double vote intervenu la veille, a donc pu déclarer que l'Assemblée Nationale se trouvait constituée.

Deux méthodes s'offraient alors au corps constituant pour mener à bien la réforme entreprise : soit y procéder par voie de délibérations générales, sauf bien entendu à nommer dans son sein des commissions et des rapporteurs pour l'examen de points particuliers ou préjudiciels — soit déléguer les pouvoirs constituants à une ou à plusieurs personnalités, étrangères ou non à sa composition, sous la seule réserve de stipuler une ratification a posteriori des textes élaborés.

C'est à cette seconde méthode que s'est ralliée l'Assemblée Nationale en adoptant, après fort peu de discussion, le projet qui avait été déposé au nom de M. le Maréchal Pétain, président du Conseil, par M. Pierre Laval, vice-président du Conseil, et qui est ainsi devenu l'acte initial de la nouvelle charte constitutionnelle :

Loi constitutionnelle du 10 Juillet 1940

*« L'Assemblée Nationale a adopté,
le Président de la République promulgue la loi
constitutionnelle dont la teneur suit :*

*Article unique : L'Assemblée Nationale donne
tous pouvoirs au Gouvernement de la République,
sous l'autorité et la signature du Maréchal Pétain,
à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes
une nouvelle constitution de l'Etat français.*

*Cette constitution devra garantir les droits du
travail, de la famille et de la patrie.*

*Elle sera ratifiée par la Nation et appliquée
par les assemblées qu'elle aura créées.*

La présente loi constitutionnelle, délibérée et adoptée par l'Assemblée Nationale, sera exécutée comme loi de l'Etat.

ALBERT LEBRUN.

*Par le Président de la République,
le Maréchal de France, président du Conseil :*

PH. PETAIN.

Cette loi constitutionnelle de base présente tous les caractères de régularité exigés par l'ancienne Constitution : elle a été votée par 569 voix contre 80, alors que la majorité absolue requise était seulement de 325 si on la calculait d'après le nombre des suffrages exprimés (649), et de 467 si, par une interprétation rigoureusement littérale de la Constitution de 1875 [« à la majorité absolue des membres *composant* l'Assemblée Nationale »], on préférerait faire état du nombre total des sièges de députés et de sénateurs (618 + 314 = 932). Elle a été d'autre part promulguée par le Président de la République en fonction, M. Albert Lebrun, et contre-signée par le Président du Conseil également en fonction, M. le Maréchal Pétain.

Ainsi se trouvent justifiées les deux premières affirmations que nous avons cru pouvoir formuler en tête de ce chapitre : L'élaboration de la nouvelle œuvre constitutionnelle a comporté pour acte initial le vote de l'Assemblée qui aux termes de la Constitution de 1875 avait compétence pour procéder à une refonte constitutionnelle. De plus, cette Assemblée a été réunie, a délibéré et a voté dans les conditions de forme et de procédure fixées par cette Constitution de 1875.

Voilà pour la légalité de forme.

*
**

2. La légalité de fond.

L'examen de la légalité de fond de la nouvelle Constitution par rapport à l'ancienne comporte l'étude de deux points essentiels :

A/ Pour l'accomplissement de l'œuvre de réforme, l'Assemblée Nationale était-elle en droit de se dessaisir de ses pouvoirs au profit du Gouvernement sans autre réserve que celle d'une ratification ultérieure par la Nation ?

B/ Quant au champ assigné à l'œuvre de réforme, l'Assemblée Nationale pouvait-elle le concevoir, comme elle l'a fait, dans les termes les plus larges, sans autres limites que la sauvegarde exigée « des droits du travail, de la famille et de

la patrie » et la création expressément prévue de nouvelles « assemblées » ?

Ces deux questions appellent sans grande difficulté une réponse affirmative. C'est ce que l'on va vérifier successivement à propos de chacune d'elles :

A) Légalité du transfert des pouvoirs constituants au profit de M. le Maréchal Pétain.

Si le dessaisissement opéré par l'Assemblée Nationale du 10 Juillet pouvait éveiller quelque

doute en des esprits rigoureux sur la légalité du processus de réforme qui s'en est suivi, ce doute s'exprimerait vraisemblablement sous la forme suivante :

En matière de droit constitutionnel comme en matière de droit administratif, la règle est que toute attribution réponde à une fonction, donc à une obligation. Il ne dépend pas du corps délibérant ou du fonctionnaire qui en est investi, de l'aliéner — à quelque échelon que ce soit de la hiérarchie administrative : communal, départemental, a fortiori national (1). S'il en est ainsi pour la fonction, il doit en être tout naturellement de même pour les pouvoirs qui lui

(1) La Constitution de l'an III avait pris soin d'énoncer expressément ce principe en son article 46. Mais on admet en général que la règle n'a pas besoin d'être exprimée et qu'elle est de l'essence de toute constitution. L'opinion presque unanime des auteurs est en ce sens, notamment celle d'Esmein (« *Éléments du Droit Constitutionnel* » tome 2. cd. 1928, p. 83).

sont attachés, et qui ne sont jamais que le moyen, l'« instrumentum », mis à la disposition de chaque agent pour lui permettre d'atteindre une fin précise d'intérêt général. Ils ne sont donc pas plus aliénables que la fonction elle-même.

Aussi bien, lorsqu'à plusieurs reprises pendant les quinze dernières années le Parlement français a décidé de confier provisoirement au gouvernement le pouvoir de légiférer par décrets dits « décrets-lois », a-t-il dû chaque fois, pour respecter la Constitution de 1875 qui n'avait dévolu qu'à lui seul le pouvoir législatif, prévoir une ratification par ses propres chambres des textes qui seraient promulgués dans ces conditions.

L'Assemblée Nationale réunie en Juillet 1940 ne s'est pas inspirée de cet exemple. Elle n'a pas spécifié que les actes constitutionnels seraient soumis à sa ratification. Elle s'est bornée à prévoir leur ratification « *par la Nation* », consacrant ainsi le dessaisissement définitif du seul organe qui aux termes de la Constitution de 1875 avait compétence pour opérer une réforme de cette Constitution, et, dès lors, pour la ratifier comme pour en décider le principe.

En droit, le procédé ne semble pourtant pas prêter sérieusement à critique. Deux arguments essentiels peuvent être indiqués en faveur de sa légalité : D'abord, est-il possible de soutenir, en habilitant le Gouvernement à promulguer une nouvelle Constitution, l'Assemblée Nationale l'a par là-même autorisé à tenir la précédente pour abrogée en son tout — ce que, nous le verrons plus loin, sous une seule réserve, elle avait le droit de faire. Dès ce moment ni l'Assemblée

Nationale, ni le Gouvernement, n'étaient donc plus obligés de se conformer aux règles tracées par la Constitution de 1875. Ne s'imposait plus à eux avec le caractère impératif qu'une seule loi constitutionnelle fondamentale, celle du 10 Juillet 1940, laquelle précisément n'obligeait pas le Gouvernement à saisir l'Assemblée d'une demande de ratification.

D'autre part, et ceci est essentiel, il importe de souligner qu'on ne saurait sans s'abuser complètement assimiler l'Assemblée Nationale au Parlement ou à tout autre organe de l'Administration du pays, et, raisonnant par analogie, contester en conséquence au corps constituant le droit de déléguer sans retour ses pouvoirs. En effet si, sous l'empire de la Constitution de 1875, le Parlement n'a pu valablement déléguer ses pouvoirs législatifs au Gouvernement sans prévoir que les décrets ainsi élaborés seraient soumis à sa ratification, c'est qu'au dessus de lui et s'imposant à lui existait la loi constitutionnelle qui l'avait investi, et lui seul, du pouvoir législatif. La loi est subordonnée à cette loi suprême qu'est la loi constitutionnelle. De même si dans le sein de l'organisation administrative ministres, préfets ou maires, conseils généraux ou conseils municipaux, n'ont pas été en principe admis à déléguer tout ou partie de leurs attributions, c'est qu'au-dessus d'eux et primant leur volonté, existaient la loi constitutionnelle d'abord, puis tout l'ensemble des lois et des règlements, qui les uns et les autres avaient contribué à fixer et à délimiter leurs attributions respectives (1).

(1) A cet égard, il est intéressant de rappeler que si,

Au contraire l'Assemblée Nationale ne connaît pas des liens de cette nature, puisque c'est elle-même qui crée et modifie la Constitution, loi suprême de l'Etat. L'Assemblée Nationale de 1940 avait donc le pouvoir de défaire ce qu'avait fait l'Assemblée Nationale de 1875. Aucune hiérarchie, aucune subordination entre elles (sauf la réserve qui sera examinée plus loin, concernant la permanence de la forme républicaine du Gouvernement). Décidant de refondre l'ancienne constitution, l'Assemblée de 1940 ne pouvait dès lors en principe connaître de limite empruntée à cette précédente charte pour la procédure de réforme à adopter. Détentrice de la plénitude des pouvoirs, elle avait le droit de décider librement de la teneur des nouvelles lois constitutionnelles, et d'abord du procédé de leur élaboration.

B) Légalité de l'étendue du champ de réforme imparti à M. le Maréchal Pétain.

mission la plus étendue en vue d'une refonte

en vertu d'une jurisprudence constante depuis un important arrêt rendu le 6 décembre 1907 sur conclusions conformes de M. le Commissaire du Gouvernement Tardieu, le Conseil d'Etat n'a cessé de refuser le caractère législatif aux règlements d'administration publique pris par le Président de la République, et d'accueillir en conséquence comme recevables les recours pour excès de pouvoir formés contre eux, c'est pour la raison expressément indiquée que de tels actes émanent de l'autorité administrative et que tout transfert à cette autorité des pouvoirs législatifs du Parlement est constitutionnellement impossible.

des institutions. C'est ce qui ressort du texte même de la loi votée par cette assemblée : il s'agit, indique ce texte, de promulguer « une nouvelle constitution de l'Etat français ». Les seules limites de fond qu'il apporte à la liberté d'action du Gouvernement sont au nombre de deux. Encore l'une est-elle plus afférente à l'esprit général qu'au contenu des lois constitutionnelles à promulguer (la garantie des droits du travail, de la famille et de la Patrie), et l'autre se borne-t-elle à obliger le Gouvernement à la création de nouvelles assemblées, sans spécifier par avance ni leur mode de recrutement, ni leur organisation, ni leurs attributions.

C'est la tendance qui s'est également manifestée dans les débats qui au Sénat comme à la Chambre ont précédé le vote de la loi du 10 Juillet. M. Mistler, rapporteur à la Chambre, a déclaré qu'il s'agissait de permettre au Gouvernement un « immense effort de reconstruction du pays », et M. Boivin-Champeaux, rapporteur au Sénat, n'a pas hésité à dire : « Aujourd'hui c'est une refonte totale de nos institutions que vous avez à envisager ».

Cette large étendue du champ de réforme est-elle contraire à la Constitution de 1875 ? Il serait bien difficile de le soutenir. En effet, conscients du caractère relatif et temporaire de toute charte politique, les constituants de 1875 avaient expressément prévu qu'un jour les règles posées par eux ne conviendraient plus aux circonstances et qu'elles appelleraient une revision. Avec une modestie remarquable, qu'expliquait d'ailleurs en partie l'arrière pensée de permettre, avec le maximum de facilité, une restauration ultérieure

de la monarchie, ils avaient même prévu que la revision pourrait s'imposer « en tout ou en partie ». Dans ce but ils avaient donc organisé la procédure de réforme qui devrait alors être adoptée, n'apportant qu'une réserve expresse à l'étendue du droit de revision : celle qu'a énoncée la loi du 14 Août 1884 portant addition à l'article 8 de la loi du 25 Février 1875 :

« La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de revision. »

Or il est facile d'observer :

a) *que l'œuvre constitutionnelle de Juillet 1940 ne porte pas atteinte à la forme républicaine du Gouvernement;*

b) *que, bien plus, il n'y a même pas été fait usage du droit d'abroger par voie de disposition générale l'ancienne constitution pour lui en substituer une nouvelle, entièrement distincte.*

Examinons ces deux points : a) *Pas d'atteinte à la forme républicaine du gouvernement.*

Ce n'est pas ici l'endroit de se livrer à des essais de définition du mot « république ». En raison de la variété des types d'organisation politique auxquels elle répond, la notion de « république » possède des contours singulièrement larges qui la font échapper à toute définition trop étroite. Pour rester sur le plan le plus général, qu'il suffise de rappeler ici qu'éthymologiquement « république » signifie la chose publique, c'est-à-dire la chose de tous et de chacun, la gestion par tous des intérêts généraux. Rien ne met mieux sur la voie d'une définition sûre : la république, du moins sous sa forme démocratique et non oligarchique, est en somme une forme de

gouvernement où le pouvoir n'est pas l'apanage d'un seul et tient sa source de la Nation. Elle s'oppose ainsi à la monarchie, du moins à sa forme la plus courante : la monarchie héréditaire et, a fortiori, à la monarchie héréditaire de droit divin, où l'autorité suprême emprunte à la fois fondement et justification à un principe extérieur à la volonté, du moins directement exprimée, de la Nation : principe de l'hérédité ou d'une mission divine.

C'est d'ailleurs en fonction de cette opposition que dans leur esprit les constituants de 1875 ont toujours défini la République. L'article 8 de la loi du 25 Février 1875, que l'on examine ici, en est une des preuves les plus frappantes. Aussitôt après avoir interdit toute revision de la forme républicaine du gouvernement, cet article ajoute en effet :

« Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République. »

C'est donc, indiscutablement, que cette défense de revision était en tout premier lieu, dans l'esprit de ceux qui l'ont édictée, un obstacle mis à toute restauration monarchique.

Dès lors il est facile de constater que les nouveaux actes constitutionnels ne portent aucune atteinte à la forme républicaine du Gouvernement, puisqu'il n'enferment aucune disposition qui comporte ou suppose en quoi que ce soit un régime monarchique. Si, comme on le vérifiera à l'occasion de leur examen particulier, ces actes accroissent les attributions du chef de l'Etat et détruisent, avec tout système de responsabilité

des ministres devant les chambres, les règles caractéristiques du parlementarisme, de telles solutions n'ont évidemment rien d'incompatible avec le maintien de la forme républicaine du gouvernement.

Les démocraties dites « à régime présidentiel » telles que les Etats-Unis, offrent des exemples de républiques comportant un Pouvoir Central fort, soustrait aux fluctuations des majorités parlementaires. A l'inverse certaines chartes monarchiques limitent fortement les pouvoirs du roi et le lient pour sa politique gouvernementale aux votes émis par les chambres. L'Angleterre en est l'exemple classique. Ce sont même les monarchies qui ont été le berceau du régime parlementaire.

Il est également facile de constater que les nouveaux actes constitutionnels ne portent même pas atteinte à l'esprit de toute constitution républicaine, entendu de la manière la plus générale, car si aucune consultation populaire directe n'est encore intervenue au sujet ou en vertu de la constitution nouvelle, il n'en est pas moins vrai que les pouvoirs en vertu desquels elle est promulguée, ou dont elle organise la création, émanent en dernière analyse de la Nation elle-même :

C'est sa volonté qui est à l'origine de l'ensemble même de la constitution sous la forme du vote de l'Assemblée Nationale, réunion plénière des élus de la nation.

C'est elle qui se trouve à l'origine de l'acte par lequel M. le maréchal Pétain a pu déclarer assumer les fonctions de chef de l'Etat, puisque, ce faisant, il a seulement usé des pouvoirs qui lui

avaient été conférés par le vote de la dite Assemblée Nationale.

C'est elle encore qui s'exprimera vraisemblablement d'une manière ou d'une autre, pour le choix des nouveaux détenteurs du pouvoir législatif, puisque la formation d'assemblées législatives est expressément prévue en remplacement du Sénat et de la Chambre des Députés tant par la loi du 10 juillet 1940 que par les divers actes qui l'ont suivie.

Enfin c'est cette volonté de la Nation qui sera appelée à se manifester, sous une forme ou sous une autre, lorsque l'œuvre constitutionnelle sera complètement achevée, au moyen de la « ratification » prévue par la loi du 10 juillet.

En définitive, ne contenant aucune disposition contraire à la forme républicaine du Gouvernement, et faisant de la volonté de la Nation la source (proche ou lointaine suivant le cas) de tout pouvoir légitime, les textes constitutionnels de Juillet 1940 ne peuvent être considérés en quoi que ce soit comme édictés en violation de la défense expresse formulée par l'article 8 de la loi du 25 Février 1875.

Mais il semble que l'on puisse légitimement aller plus loin encore : les nouveaux textes ne peuvent même être regardés comme préparant ou permettant l'instauration d'une monarchie.

Sans doute l'état actuel de la Constitution, tel qu'il résulte de la loi du 10 Juillet et des cinq actes qui l'ont suivie, ne comporterait-il pas d'obstacle absolu à l'adjonction d'un acte supplémentaire, réglant par l'hérédité la succession au poste de chef de l'Etat, et imprimant dès lors à

l'ensemble des règles déjà édictées un caractère monarchique. Mais c'est le cas de la plupart des constitutions, surtout lorsqu'elles ne sont pas encore entièrement terminées. La Constitution de 1875 elle-même n'avait-elle pas été conçue pour être monarchique ? Les pouvoirs étendus accordés par elle au Président de la République avaient permis à Louis Blanc de s'écrier : « Nous avons un roi sans l'hérédité ». Ce qu'il est permis d'affirmer c'est que les actes constitutionnels nouveaux, non seulement dans leur texte ne contiennent aucune règle proprement monarchique, mais encore que dans leur conception d'ensemble et dans leur esprit il ne préparent pas spécialement la voie à une restauration de la monarchie.

De plus, le Gouvernement, en l'état actuel de la Constitution de 1875 et de la loi de base du 10 juillet, ne pourrait à vrai dire promulguer un acte de restauration monarchique sans se départir du souci, qu'il a toujours jusqu'ici si nettement témoigné, d'agir légalement vis-à-vis de la précédente constitution. Par une telle mesure il paraît en effet bien certain qu'il excéderait ses pouvoirs, puisque ceux-ci ne peuvent être plus étendus que ceux de l'Assemblée Nationale dont il les tient, et que d'autre part l'Assemblée Nationale de Juillet 1940, corps constituant réuni en exécution et selon les règles de la Constitution de 1875, ne pouvait posséder d'autres pouvoirs que ceux spécifiés à son profit par cette constitution, c'est-à-dire précisément tous les pouvoirs de réforme, sauf celui de porter atteinte à « la forme républicaine du gouvernement ».

Ce dernier argument corrobore l'assertion for-

mulée plus haut : la nouvelle Constitution a respecté, et n'a pu que respecter, la forme républicaine de nos institutions.

b) *Il n'y a pas eu d'abrogation générale de l'ancienne Constitution.*

Bien que la Constitution de 1875 ait elle-même prévu comme licite une abrogation ultérieure totale de ses dispositions (sous la seule réserve qui vient d'être rappelée), bien que d'autre part la loi du 10 juillet ait expressément habilité le Gouvernement à promulguer une constitution nouvelle de l'Etat français, il n'a été fait usage de ce droit d'abrogation générale, ni dans le texte même de la loi du 10 Juillet, ni dans aucun des cinq actes constitutionnels survenus pour son exécution.

C'est ce qui a déjà été indiqué d'un mot dans la partie préliminaire de ce commentaire. Et c'est ce que l'on aura l'occasion de vérifier en détail un peu plus loin à propos de l'examen particulier de chacun des nouveaux textes constitutionnels.

Qu'il suffise ici de faire deux observations d'ordre général :

En ce qui concerne le mode particulier d'abrogation adopté dans chaque nouveau texte : ce mode est tantôt implicite, tantôt explicite. Font usage du premier les actes constitutionnels n° 2 et 4, qui abrogent par eux-mêmes les dispositions de la précédente constitution qui leur sont contraires, sans prendre soin d'énumérer de manière expresse et limitative ces dispositions. L'acte n° 2 édicte *in fine*, ce qui n'était pas absolument nécessaire : « Sont abrogées toutes dispositions des lois constitutionnelles des 24 Fé-

vrier 1875, 25 Février 1875 et 16 juillet 1875 incompatibles avec le présent acte ».

Font usage du mode exprès d'abrogation les actes n^{os} 1, 3 et 5 :

L'acte n^o 1, proclamant M. le Maréchal Pétain chef de l'Etat, déclare expressément abroger l'article 2 de la loi du 25 Février 1875 relatif à l'élection d'un Président de la République.

L'acte n^o 3, tout en maintenant provisoirement le Sénat et la Chambre des Députés, déclare expressément abroger l'article 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1875 qui réglait le mode et les époques de leur réunion.

L'acte n^o 5, qui institue une cour suprême de Justice, déclare expressément abroger les dispositions qui réglaient auparavant les pouvoirs judiciaires du Sénat : article 9 de la loi du 24 Février 1875 et article 12 de la loi du 16 Juillet 1875.

La loi du 10 Juillet ne prononce elle-même aucune abrogation.

En ce qui concerne d'autre part la portée de ces diverses abrogations expresses et implicites, il est sans doute aisé de constater qu'en dépit du caractère apparemment limité de chacune, elles ne laissent subsister que fort peu d'articles des lois de 1875. Leur petit nombre ne doit cependant pas inciter à dénier jusqu'à l'existence même de ces survivants. L'étude particulière de chaque acte constitutionnel permettra notamment de constater : 1^o que la Chambre des Députés et le Sénat sont provisoirement maintenus; 2^o qu'en l'absence de dispositions nouvelles, ce sont les règles de la Constitution de 1875 qui régissent

encore les modalités de leurs réunions et de leurs délibérations (à la seule exception de l'article premier de la loi du 16 Juillet 1875 concernant la périodicité, la durée des sessions... — article expressément abrogé par l'acte n^o 3); 3^o qu'en troisième lieu ces assemblées gardent pendant la durée de leur survivance un certain minimum d'attributions; 4^o qu'enfin le nouveau chef de l'Etat français paraît hériter de la Constitution de 1875 certains droits et certaines sujétions, qui appartenaient auparavant au Président de la République, dans la mesure où ces droits et ces charges s'avèrent compatibles avec la nouvelle organisation politique.

En définitive, l'œuvre de réforme accomplie en Juillet 1940 émane d'un chef d'Etat qui pouvait légitimement recevoir qualité pour la promulguer; elle n'a ni porté atteinte à la forme républicaine du Gouvernement, ni même épuisé le droit d'abrogation générale accordé par la Constitution de 1875 — toutes conclusions qui justifient la troisième des affirmations placées en tête du présent chapitre : Les actes constitutionnels de Juillet 1940 ont été valablement pris dans le cadre autorisé par la Constitution de 1875 elle-même pour toute réforme ultérieure de ses dispositions. Ils présentent un caractère de légalité de fond par rapport à cette Constitution.

CHAPITRE DEUXIEME

LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE BASE DU 10 JUILLET 1940

La loi constitutionnelle de base votée le 10 Juillet 1940 par l'Assemblée Nationale, en vertu et dans le cadre de laquelle ont été promulgués les cinq « actes constitutionnels » du Gouvernement, comporte deux aspects :

Elle est un acte de délégation des pouvoirs constituants au profit du Gouvernement de M. le Maréchal Pétain. On a eu l'occasion dans le précédent chapitre de signaler ce premier aspect de la loi du 10 Juillet en examinant si la délégation ainsi opérée offrait un caractère de légalité par rapport aux règles de la Constitution de 1875. Il reste maintenant, laissant de côté tout problème de légalité, à passer en revue les modalités essentielles imprimées à cette délégation par la loi du 10 Juillet.

Elle est d'autre part un apport direct à l'œuvre constitutionnelle. En assignant à la nouvelle charte quelques-uns de ses grands contours, elle est en effet intervenue par là même — quoique de manière discrète — au sein de l'œuvre de réforme. Il importe d'examiner la teneur de cet apport.

1. La loi du 10 Juillet : acte de délégation de pouvoirs.

On sait déjà que la délégation de pouvoirs consentie au Gouvernement par la loi du 10 Juillet a pour auteur l'Assemblée Nationale réunie à cette date à Vichy, et pour objet la promulgation d'« une nouvelle constitution ». Il est inutile d'y insister. Trois autres modalités de la délégation vont retenir notre attention :

A) Le bénéficiaire de la délégation de pouvoirs est « le gouvernement de la République sous l'autorité et la signature du Maréchal Pétain ».

dire Président de la République, Président du Conseil, et ministres, qui se trouve en son ensemble investi de la plénitude des pouvoirs constituants.

Seul, de tous les membres du Gouvernement, M. le Maréchal Pétain, président du Conseil, reçoit le pouvoir de décision pour l'établissement de la nouvelle charte. A lui reviennent exclusivement « l'autorité » et « la signature » : l'autorité, c'est-à-dire le pouvoir d'imposer sa volonté; — la signature, c'est-à-dire le droit de matérialiser

cette prérogative en ayant seul compétence pour signer et par là pour doter d'effets juridiques les actes à intervenir.

C'est ce qui explique que dès le 11 Juillet, M. le Maréchal Pétain a pu promulguer le premier acte constitutionnel non pas au nom du Gouvernement de la République, mais en son nom propre, sous sa seule signature et sans aucun contre-seing : « Nous, Philippe Pétain, Maréchal de France : Déclarons... — Signé PHILIPPE PÉTAIN ».

On comprend dès lors que les mots « Gouvernement de la République » employés par la loi du 10 Juillet ne doivent pas abuser. Si en vertu de cette loi, les pouvoirs constituants se sont bien trouvés dévolus aux membres du Gouvernement de la République, c'est à ces membres du Gouvernement *regroupés d'une manière particulière*, avec une distribution des pouvoirs entre eux toute différente de celle qui était observée sous l'empire de la précédente Constitution, les ministres et le Président de la République lui-même n'ayant plus en l'espèce que la faculté de collaborer aux travaux, de prendre part aux délibérations et d'émettre un avis, dans la mesure où il est fait appel à leur concours. Au vrai, sans rien modifier de sa portée, la loi du 10 Juillet aurait pu tout aussi bien s'exprimer comme suit : « ...donne tous pouvoirs à M. le Maréchal Pétain, président du Conseil, pour promulguer, le cas échéant après avis des autres membres du Gouvernement... » (1).

(1) « Le gouvernement demande... au Parlement réuni en Assemblée Nationale, de faire confiance au Maréchal Pétain, président du Conseil, pour promulguer sous sa

Le caractère strictement personnel de la délégation consentie à M. le Maréchal Pétain a logiquement la conséquence suivante : si, avant ratification par la Nation, M. le Maréchal Pétain venait à subir un empêchement lui interdisant de mener à son terme l'œuvre constitutionnelle, aucune personne, même agréée ou investie d'avance par lui-même, ne pourrait se substituer à lui pour l'achèvement de son œuvre. La Chambre des Députés et le Sénat devraient se réunir à nouveau en Assemblée Nationale, conformément aux lois de 1875, pour régler la manière dont se poursuivrait l'œuvre constitutionnelle, et, le cas échéant, pour déterminer la ou les personnalités qui seraient investies par délégation aux lieu et place de M. le Maréchal Pétain.

Un aménagement si particulier des pouvoirs au sein du Gouvernement de M. le Maréchal Pétain, l'Assemblée du 10 Juillet avait, semble-t-il, toute liberté pour l'établir. Admise à déléguer ses pouvoirs constituants (Conf. : Chapitre premier), elle était en droit d'organiser à son gré cette délégation, en particulier d'en choisir librement le ou les bénéficiaires, et enfin, en cas de pluralité des bénéficiaires, de déterminer la mesure où elle s'étendrait respectivement à chacun. M. le Maréchal Pétain, il est superflu de le préciser, ne recevait pas cette délégation en tant que président du Conseil, en raison de cette qualité et eu égard aux attributions qui lui étaient attachées sous l'empire de la précédente constitution, mais comme une fonction nouvelle et distincte, se juxta-

signature et sa responsabilité, les lois fondamentales de l'Etat Français ». (Exposé des motifs de la loi du 10 juillet 1940.)

posant à l'ancienne, empruntant substance et justification à la seule loi constitutionnelle du 10 Juillet.

B) L'objet de la délégation est de promulguer une Constitution « par un ou plusieurs actes ».

La loi du 10 Juillet permet à M. le Maréchal Pétain de ne pas enfermer la charte nouvelle en un seul texte,

mais de procéder par actes successifs. Aucun délai n'est imparté pour leur promulgation.

Une telle méthode n'a rien d'une innovation. Pour ne retenir de l'histoire de nos institutions que l'exemple le plus proche de nous, qu'il suffise de rappeler que la Constitution de 1875 elle-même a été la résultante de trois lois distinctes, échelonnées sur six mois : 24 Février 1875, 25 Février 1875 et 16 Juillet 1875.

Dans les circonstances présentes, cette méthode s'imposait particulièrement : il importait en effet que l'autorité constituante pût immédiatement édicter les règles les plus pressantes et les mettre aussitôt en application sans être obligée de surseoir jusqu'à l'achèvement complet de l'œuvre constitutionnelle. Il importait également qu'ayant à faire face à des circonstances critiques, cette autorité constituante pût d'abord par de premiers actes instaurer un régime provisoire, destiné à surmonter rapidement la crise, puis par des actes ultérieurs, échelonnés selon l'ordre logique de leur promulgation ou selon les nécessités de leur mise au point respective, établir enfin le régime définitif des institutions.

Ces avantages de méthode, M. le Maréchal Pétain les a mis à profit. Les cinq actes promulgués en Juillet tendent tous à satisfaire les besoins constitutionnels les plus urgents. Parmi eux, d'autre part, il en est qui se bornent à établir un régime provisoire des institutions (actes n^{os} 1, 3 et 4).

C) Dernière modalité essentielle de la délé-gation : La Constitution sera « ratifiée par la Nation ».

ère restrictif. Elle signifie que la validité et l'effet exécutoire des actes promulgués et à promulguer par M. le Maréchal Pétain sont soumis à une condition résolutoire : ces actes cesseraient d'être en vigueur, si par impossible la Nation, consultée, refusait d'accorder son homologation à l'œuvre de refonte qu'au lendemain de la défaite elle avait cependant appelée de tous ses vœux. En pareil cas la rigueur juridique devrait faire admettre comme conséquences : 1° que l'anéantissement des différents actes constitutionnels se produit en principe rétroactivement au jour de leur promulgation, ces actes étant réputés, en droit, n'avoir jamais existé — la théorie dite « des investitures plausibles » pourrait cependant fournir des atténuations opportunes à ce premier effet rigoureux —, 2° que les lois constitutionnelles de 1875 reprennent provisoirement leur vigueur jusqu'à la promulgation de nou-

veaux actes constitutionnels en comportant l'abrogation, 3° qu'enfin, en présence d'une part de la loi demeurée valable du 10 Juillet 1940, lui conférant personnellement les pleins pouvoirs constituants, en présence d'autre part de l'annulation de ses premiers actes constitutionnels par suite du refus de ratification de la Nation, M. le Maréchal Pétain a l'obligation de reprendre l'œuvre constitutionnelle sur un modèle nouveau.

Les effets extrêmement fâcheux qu'entraînerait donc un refus de ratification conduisent à espérer que les suffrages populaires ne se résoudraient qu'à bon escient et en face d'un grave désaccord avec l'autorité constituante, à une pareille solution.

En prévoyant une ratification, l'Assemblée Nationale de Juillet 1940 a cédé à la préoccupation dominante qui inspire certaines chartes des Etats démocratiques : à savoir que la source première de la légalité réside dans la volonté de la Nation. Il ne suffit pas qu'à l'origine de l'œuvre constitutionnelle se trouve le vote quasi unanime des représentants de la Nation. Il faut encore que, l'œuvre terminée, la Nation ait à connaître du détail de son contenu et qu'elle lui donne définitivement force obligatoire par son assentiment.

Mais tout en partageant ce scrupule, l'Assemblée Nationale de 1940 n'a pas pour autant perdu de vue les opportunités politiques du moment. Elle s'est soigneusement abstenue de spécifier les formes et les conditions auxquelles serait soumise la ratification, sentant bien que ces exigences de détail eussent pu constituer des entraves pour un gouvernement dont la première tâche était d'agir promptement pour la sauvegarde de l'ordre et la

protection des grands intérêts nationaux. Elle n'a stipulé, ni que la ratification se ferait sous un certain délai, ni que la Constitution entrerait seulement en vigueur du jour de la ratification, ni que cette consultation populaire serait soumise à des formes déterminées.

Reprenons ces trois points :

a) *Aucun délai de rigueur n'est assigné pour la ratification.* L'Assemblée Nationale a voulu laisser à M. le Maréchal Pétain toute liberté pour fixer la date de cette ratification, au mieux des opportunités politiques et sociales, et à l'époque où l'ordre public et la sécurité extérieure du pays s'en trouveront le moins compromis. Bien entendu, l'absence de tout délai de rigueur n'autorise pas le gouvernement à ajourner *sine die* cette opération. Ce qui est vrai, c'est que le Gouvernement reste soumis à un certain *délai moral*, dont il est seul l'appréciateur au regard des circonstances, et qui commencera à courir en principe du jour de la promulgation du dernier acte constitutionnel.

b) *Les actes constitutionnels ont tous pu entrer en vigueur dès leur publication au « Journal Officiel », avant toute ratification par la Nation.* En effet, la loi du 10 Juillet n'a pas fait de la ratification une condition suspensive de leur entrée en application, mais seulement du défaut d'approbation ultérieure par la Nation une condition résolutoire de leurs effets. Cette solution nous est d'ailleurs familière depuis quelque quinze ans : chaque fois que sous l'empire de la Constitution de 1875, le Parlement a été amené à se dessaisir de ses pouvoirs législatifs au profit du

Gouvernement en vue de faire rapidement face à des circonstances critiques, il a été admis que les décrets-lois promulgués grâce à ce dessaisissement pouvaient entrer immédiatement en vigueur avant qu'ils n'aient été ratifiés ou même soumis à la ratification des Chambres. Et malgré la hardiesse du procédé dans le cadre de la Constitution de 1875, le Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir, a consacré sans réserve la légalité de cette solution.

c) *La forme de la ratification, enfin, n'a pas été précisée par la loi du 10 Juillet. Les mots « par la Nation » indiquent seulement que, quelles que soient les formes assignées à l'expression de la volonté générale, cette ratification devra émaner, directement ou non, de la Nation elle-même.*

Ce qu'il semble du moins permis d'indiquer, c'est que la volonté nationale ne pourra pas être appelée à se manifester par le canal des futures assemblées. Lors de la réunion officielle qui a précédé la séance publique de l'Assemblée Nationale, le 10 Juillet, deux formules de ratification avaient été envisagées par les parlementaires : l'une prévoyait qu'elle proviendrait de « la Nation », sans ajouter aucune précision — la seconde spécifiait au contraire que la Constitution serait ratifiée « par les Assemblées qu'elle aurait créées ». Cette seconde rédaction ayant été écartée, on paraît autorisé à en conclure que pour respecter l'esprit de la loi du 10 Juillet, la ratification nationale devra intervenir sous une forme autre qu'un vote conforme des assemblées prévues par la nouvelle Constitution.

En résumé, on peut définir ainsi la délégation de pouvoir consentie par la loi du 10 juillet :

Il s'agit d'une délégation faite à M. le Maréchal Pétain personnellement, les autres membres du Gouvernement n'ayant qu'un rôle consultatif, à l'effet de promulguer une Constitution résidant au besoin en plusieurs actes distincts dont l'intervention peut être successive, n'est enfermée dans aucun délai strict et comporte une entrée en application immédiate, le tout sous la réserve unique d'une ratification de ces actes par la Nation à une date et sous une forme qu'il appartiendra à M. le Maréchal Pétain de fixer, étant simplement d'ores et déjà entendu que cette date n'excèdera pas un certain délai moral après l'entrée en vigueur du dernier acte et que cette forme ne pourra pas consister en un vote des assemblées que la Constitution nouvelle aura créées.

2. La loi du 10 Juillet : Apport direct à la Constitution

Par deux de ses dispositions la loi du 10 Juillet contribue directement à l'œuvre constitutionnelle :

A) « Cette Constitution devra garantir les droits du travail, de la famille et de la patrie. » (L. 10 Juillet 1940, article unique, al. 1 in fine.)

En énonçant ce principe, la loi du 10 Juillet fait œuvre positive, car elle fixe l'esprit qui doit présider à la nouvelle Constitution. L'Assemblée Nationale a voulu assigner comme but primordial aux nouvelles institutions d'être l'instrument du relèvement de la France, sous ses trois aspects : social, moral et politique.

Les actes constitutionnels promulgués en exécution de la loi du 10 Juillet portent la marque évidente de cet esprit. Ils tendent à la restauration de la patrie par l'organisation d'un Pouvoir Central, fort et indépendant (actes n° 1, 2, 3, 4) et par l'institution d'une Cour spéciale destinée à statuer sur la responsabilité des détenteurs du pouvoir (acte n° 5 et loi prise le même jour pour son application).

Toute la législation publiée depuis le 10 Juillet s'inspire de la même tendance. Qu'il suffise de relever quelques exemples parmi quantité d'autres textes tout aussi caractéristiques : la loi du 12 Juillet 1940 (*J. Officiel*, 13 Juillet) crée un « ministère de la jeunesse et de la famille », dont les services sont actuellement rattachés les uns (la jeunesse) au Secrétariat d'Etat à l'Instruction Publique, et les autres (la famille) au Secrétariat d'Etat à la Santé Publique. Cette même loi du 12 Juillet groupe les anciens services du ministère du Travail au sein d'un nouveau ministère dit « de la Production industrielle », en vue d'une coordination efficace des exigences de la main-d'œuvre avec celles de l'activité industrielle, et d'une meilleure protection du travail. — La loi du 16 Juillet 1940 (*J. Off.*, 17 Juillet), établit des cas de déchéance de la qualité de Français. — La loi du 17 Juillet 1940 (*J. Off.*, 18 Juillet) exige

des candidats aux emplois dans les administrations publiques qu'ils aient la nationalité française comme étant nés de père français, etc...

B) *La Constitution « sera appliquée par les assemblées qu'elle aura créées »*. (L. 10 Juillet 1940, article unique, dernier alinéa in fine.)

Le caractère incident du membre de phrase final (« ...assemblées qu'elle aura créées ») ne doit pas en dissimuler la portée. La loi du 10 Juillet prévoit ainsi que la Constitution créera des assemblées et que ces assemblées participeront avec le chef de l'Etat à l'application des règles constitutionnelles. Pour se conformer à ces prévisions de la loi, M. le Maréchal Pétain a donc l'obligation d'organiser des assemblées et de leur attribuer un rôle durable dans le jeu de la nouvelle constitution.

Mais il convient ici encore d'observer que l'Assemblée Nationale s'est bornée à poser le principe de son exigence, en laissant à M. le Maréchal Pétain toute liberté pour déterminer : 1° l'étendue des attributions des nouvelles assemblées; 2° leur composition et leur mode de recrutement; 3° le régime de leurs réunions; 4° l'époque à laquelle elles devront être constituées pour la première fois.

Aussi bien l'acte constitutionnel relatif à ces assemblées n'est-il pas encore promulgué.

Ce qu'il est permis d'assurer d'ores et déjà, c'est que non seulement ces assemblées seront bien effectivement constituées à une date ultérieure, mais encore *qu'elles seront pourvues d'attributions législatives* — ce que ne comportait pas nécessairement l'application fidèle de la loi du

10 Juillet. En effet, comme l'analyse ultérieure de l'acte n° 2 permettra de le vérifier, cet acte ne confère à M. le Maréchal Pétain ou à son successeur le pouvoir de légiférer que : « jusqu'à la formation des nouvelles Assemblées » et, postérieurement à cette formation, dans des circonstances exceptionnelles. Il faut nécessairement en déduire que du jour de leur formation, les nouvelles Assemblées exerceront le pouvoir législatif dans tous les cas autres que les dites circonstances exceptionnelles.

D'ailleurs, on lit dans l'exposé des motifs de la loi du 10 Juillet : « Le Gouvernement aura la collaboration d'une représentation nationale qui jouera auprès de lui son rôle normal », et l'acte constitutionnel n° 2 précise sans ambiguïté ce « rôle normal » des assemblées, qui seront créées, en les qualifiant « législatives » (art. 2, par. 9).

CHAPITRE TROISIEME

LES REGLES PROVISOIRES DE LA CONSTITUTION

Actes constitutionnels n° 1, 3, 4 et n° 2 (art. 1^{er}, par. 2, al. 1)

Parmi les cinq actes constitutionnels promulgués en Juillet 1940 il en est qui n'édicte que des règles provisoires de la nouvelle constitution. Ce sont les actes n° 1, 3, 4 et l'acte n° 2 en son article premier, paragraphe 2, alinéa 1.

Ils ont pour objet, l'acte n° 1 de pourvoir immédiatement le poste de « chef de l'Etat français », l'acte n° 4 de régler la succession à ce poste jusqu'à ratification de la Constitution, enfin l'acte n° 2 (art. 1^{er}, par. 2, al. 1) et l'acte n° 3 de fixer, l'un certaines attributions du chef de l'Etat, l'autre le régime des assemblées législatives, jusqu'à la formation des nouvelles assemblées prévues par la Constitution.

1. Acte constitutionnel n° 1

Ce texte dispose :

« *Nous, Philippe Pétain, maréchal de France :
Déclarons assumer les fonctions de chef de
l'Etat français.* »

Il ajoute abroger « en conséquence » l'article de l'ancienne Constitution qui réglait le mode de nomination du Président de la République, et spécifiait la durée de ses fonctions et son caractère rééligible : l'article 2 de la loi du 25 Février 1875.

La place d'un semblable texte était évidemment en tête de l'œuvre constitutionnelle. Il était naturel que l'acte initial en fût consacré à pourvoir le poste suprême autour duquel devaient s'organiser les institutions nouvelles.

Sa portée est circonscrite, quoique capitale.

C'est d'abord l'équivalent d'un acte de nomination. Il porte M. le Maréchal Pétain à la fonction de chef de l'Etat, exercée jusque là par un président de la République.

Mais sa teneur est singulièrement plus importante. Il emporte en réalité la suppression du poste de président de la République. On a dit que M. Albert Lebrun avait disparu « par suite de la suppression de son emploi », et cela semble la vérité absolue. En abrogeant expressément l'article 2 de la loi du 25 Février 1875, ce sont en effet toutes les caractéristiques essentielles du poste de président de la République que l'acte n° 1 a mis à néant : nomination par les deux chambres réunies en assemblée nationale, durée septennale

des fonctions, caractère rééligible. Sans cette mesure d'abrogation, c'est logiquement le président de la République en exercice, et non M. le Maréchal Pétain, qui eût du être investi des nouvelles fonctions de chef de l'Etat français, puisque d'une part ces fonctions ne faisaient qu'absorber et amplifier celles qui appartenaient déjà au président de la République, chef de l'Etat sous l'empire de la Constitution de 1875, puisqu'en second lieu le président de la République ne peut être révoqué avant la fin de son septennat (or M. Lebrun n'était encore qu'au début de son second septennat et il n'avait pas démissionné), puisqu'enfin M. le Maréchal Pétain, doté par l'Assemblée Nationale de la totalité des pouvoirs constitutants, n'avait à l'inverse reçu d'elle aucune compétence spéciale pour prononcer une telle révocation. Au contraire, moyennant cette mesure constitutionnelle d'abrogation, le poste de président de la République se trouvait supprimé — ce qui était dans les pouvoirs de M. le Maréchal Pétain — et l'exclusion de M. Albert Lebrun s'en est suivie comme une conséquence implicite et nécessaire.

On voit donc qu'on ne doit pas tomber dans une double erreur :

On ne doit pas penser, ainsi que la lettre même du texte y invite, que l'investiture de M. le Maréchal Pétain a produit comme « conséquence » l'abrogation de l'article 2 de la loi du 25 Février 1875, c'est-à-dire la suppression du poste de président de la République et l'exclusion corrélative de M. Albert Lebrun. Le contraire est vrai : c'est l'abrogation de l'article 2 qui a permis l'investi-

ture de M. le Maréchal Pétain, ce qui est d'ailleurs dans l'ordre de tout processus de refonte constitutionnelle : les remaniements des fonctions précèdent et subordonnent le maintien ou le remplacement de ceux qui les exercent ; c'est indirectement, par ces remaniements apportés à leur emploi, que les fonctionnaires en place sont atteints. L'ordre des dispositions de l'acte n° 1 eût donc gagné en logique à être renversé.

On ne doit pas non plus estimer que l'exclusion du président de la République n'a qu'un caractère provisoire, en tous les cas précaire. M. Albert Lebrun, quoique n'ayant pas atteint la fin de son second septennat, quoique n'étant pas révoqué et n'ayant pu être révoqué par qui que ce soit, quoique n'ayant pas donné sa démission, a définitivement quitté le pouvoir, puisque depuis le 12 Juillet, par suite de la promulgation de l'acte n° 1, le poste de président de la République, occupé jusque là par lui, ne figure plus au nombre des fonctions du Gouvernement. Sa disparition s'est produite, régulièrement, sur le plan constitutionnel, par la voie d'une suppression d'emploi. M. Lebrun ne saurait reprendre ses pouvoirs qu'au cas exceptionnel où par suite d'un refus de ratification populaire l'acte constitutionnel n° 1, en vertu duquel son exclusion s'est opérée, se trouverait annulé. En toute logique il les récupérerait alors soit jusqu'à l'expiration de son second septennat en cours, soit jusqu'à la promulgation d'un nouvel acte constitutionnel de M. le Maréchal Pétain comportant à nouveau la suppression de la présidence de la République. Le retour de M. Albert Lebrun à ses anciennes fonctions de président apparaît donc d'une part

subordonné à une condition de réalisation très incertaine, d'autre part, s'il devait néanmoins se produire, voué à une précarité très marquée.

Malgré le caractère définitif que comporte dans l'acte n° 1 la suppression du poste de président de la République, c'est aux règles provisoires de la Constitution que nous avons cru devoir rattacher ce texte initial de la Constitution nouvelle. En effet, si, en abrogeant l'article 2 de la loi du 25 Février, l'acte n° 1 fait bien (sous une forme en quelque sorte négative) œuvre permanente dans la réforme constitutionnelle en cours, il n'apporte aucune contribution au statut futur du « chef de l'Etat » par lequel il remplace le président de la République : il ne fixe notamment ni le mode de désignation des successeurs de M. le Maréchal Pétain pour l'avenir, ni les attributions qui sont attachées aux nouvelles fonctions de chef de l'Etat français. Il constitue en réalité une mesure d'urgence, prise au premier jour de la réforme afin de parer au plus pressé, d'où résulte bien la cessation d'un état de choses ancien, mais qui n'apporte aucune pièce au nouveau système politique à édifier.

2. Acte constitutionnel n° 4

Ce texte règle la désignation des successeurs de M. le Maréchal Pétain aux fonctions de chef de l'Etat pour le cas où, avant ratification de la Constitution, il viendrait « pour quelque cause que ce soit » à être empêché de les exercer.

Il spécifie qu'en pareille hypothèse M. Pierre Laval, vice-président du Conseil, lui succéderait, et qu'au cas où M. Pierre Laval subirait à son tour un empêchement « pour quelque cause que ce soit », son successeur serait nommé par le conseil des ministres à la majorité de sept voix. Le conseil des ministres assumerait alors l'exercice des pouvoirs de chef de l'Etat jusqu'à l'investiture de l'élu.

Il s'agit ici encore d'une mesure provisoire. Par l'acte constitutionnel n° 4, M. le Maréchal Pétain n'a nullement entendu régler de manière définitive pour l'avenir le mode de désignation du chef de l'Etat. Le texte même de l'acte indique (art. 1^{er}) qu'il est applicable à une période limitée : celle qui doit s'écouler depuis l'entrée en fonctions de M. le Maréchal Pétain jusqu'au jour de la ratification nationale de la nouvelle constitution. Lorsque cette ratification sera intervenue, le système instauré par l'acte n° 4 fera place à une autre organisation.

Les conséquences pratiques de ce caractère provisoire sont donc les suivantes : Si avant la ratification M. le Maréchal Pétain ne subit aucun empêchement dans l'exercice de ses fonctions de chef de l'Etat, les règles posées par l'acte n° 4 ne s'appliqueront jamais : M. Pierre Laval ne succèdera pas à M. le Maréchal Pétain, du moins en vertu de cet acte n° 4, et le conseil des ministres n'aura pas à se réunir pour lui désigner un successeur.

Si au contraire avant la ratification M. le Maréchal Pétain vient à subir un empêchement, M. Pierre Laval lui succèdera et, en cas d'empêchement de M. Pierre Laval, l'élu du conseil des

ministres, mais l'un comme l'autre pour une durée strictement déterminée : jusqu'à la ratification seulement.

Notons bien que le successeur de M. le Maréchal Pétain, tel qu'il est ainsi désigné par l'acte n° 4, doit détenir les pouvoirs de chef de l'Etat, mais qu'il n'hérite pas et ne saurait hériter des pouvoirs constituants de M. le Maréchal Pétain. En cas d'empêchement de ce dernier avant la ratification, l'Assemblée Nationale aurait seule qualité pour lui désigner à cet égard un remplaçant.

3. Actes constitutionnels n° 2 (art. 1^{er}, par. 2, al. 1) et n° 3

Il résulte de ces textes et de leur combinaison avec les règles maintenues en vigueur de la Constitution de 1875 :

A) que le Sénat et la Chambre des Députés sont maintenus jusqu'à la formation des assemblées prévues par la nouvelle constitution (acte n° 3),

B) que pendant cette durée de leur maintien provisoire le Sénat et la Chambre, ajournés en principe jusqu'à nouvel ordre, ne pourront se réunir que sur convocation du chef de l'Etat (acte n° 3), mais que pour toutes les modalités de leurs délibérations ils resteront soumis aux règles formulées par la constitution de 1875 et non abrogées.

C) qu'enfin pendant la même période ils n'assumeront pas l'exercice du pouvoir législatif, celui-ci étant transféré au chef de l'Etat (acte n° 2, art. 1^{er}, paragr. 2, al. 1).

Les trois propositions ci-dessus appellent respectivement les remarques suivantes :

A) Maintien du Sénat et de la Chambre des Députés jusqu'à la formation de nouvelles assemblées.

Le maintien provisoire des assemblées du précédent régime peut surprendre, surtout si l'on considère, après un examen un peu attentif, que, par suite du transfert des attributions législatives au chef de l'Etat pendant la même période, le rôle conservé par ces Assemblées paraît devoir être plus théorique que réel.

Il faut expliquer vraisemblablement ce maintien provisoire par le souci de ne pas laisser, même temporairement, un grand pays sans des assemblées, qui soient capables le cas échéant de le représenter dans certaines circonstances exceptionnelles ou, à tout le moins, de garder quelques-unes de ces attributions fondamentales qui d'ordinaire sont considérées comme l'apanage d'assemblées, telles que le droit de consentir à une déclaration de guerre ou de prendre de grandes décisions pour l'organisation constitutionnelle.

Dans un ordre d'idées plus pratique, il faut l'expliquer aussi par le désir d'accomplir les réformes nécessaires des institutions sans omet-

tre de prendre tous les ménagements permis vis-à-vis du personnel du régime aboli, et notamment tout en lui épargnant une perte trop brutale de ses fonctions.

B) Pendant la durée de leur survivance, Sénat et Chambre des Députés sont soumis, pour partie, aux règles nouvelles de l'acte n° 3.

Les lois constitutionnelles de 1875 spécifiaient :

— la réunion annuelle des deux chambres (L. 16 juillet

1875, art. 1^{er}.)

— leur réunion *de plein droit* « le second mardi de Janvier » (L. 16 Juillet 1875, art. 1^{er}).

— leur réunion également *de plein droit* pour nommer le Président de la République, à défaut de convocation du président en exercice avant le quinzième jour précédant l'expiration de ses fonctions (L. 16 Juillet 1875, art. 3).

— leur réunion *sur convocation expresse* du Président de la République avant le deuxième mardi de Janvier (L. 16 Juillet 1875, art. 1^{er}).

— enfin la *durée minima* de chaque session annuelle, fixée à cinq mois (même article).

Toutes ces dispositions sont abrogées; celles de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1875 le sont expressément par l'acte n° 3 en son article 2; celle de l'article 3 de la loi du 16 Juillet l'est implicitement par suite de la suppression du régime de l'élection pour le chef de l'Etat (abrogation

de l'article 2 de la loi du 25 Février 1875 par l'acte n° 1).

De plus l'acte constitutionnel n° 3 stipule formellement que le Sénat et la Chambre des Députés sont ajournées jusqu'à nouvel ordre et ne pourront se réunir à nouveau que sur convocation du chef de l'Etat.

La formule est absolument générale. Elle comporte les trois principes ci-après. Désormais :

- 1° *le Sénat et la Chambre n'ont aucun droit constitutionnel à la périodicité et à une durée minima de leurs sessions;*
- 2° *ils n'ont en aucun cas le droit de se réunir de leur seule initiative;*
- 3° *le principe, la durée et les dates de leurs sessions dépendent exclusivement du chef de l'Etat.*

De ce large droit de convocation attribué au chef de l'Etat, il ne faudrait toutefois pas conclure à l'existence d'un véritable pouvoir discrétionnaire. Si l'on admet, comme cela paraît logique, que le maintien provisoire du Sénat et de la Chambre répond à la survivance d'un minimum d'attributions de ces deux assemblées, il faut nécessairement en déduire que le chef de l'Etat a au regard de la Constitution le devoir d'user de son droit de convocation toutes les fois qu'il s'agit pour lui de procéder à une opération ou à une mesure comportant à un titre quelconque la mise en jeu préalable ou incidente des dites attributions.

Pendant la durée de leur survivance le Sénat et la Chambre des Députés restent soumis d'autre

part à certaines règles de la Constitution de 1875 qui, n'étant abrogées ni expressément, ni implicitement, par les nouveaux textes, ne peuvent que demeurer en vigueur dans la limite des besoins de cette survivance. Il s'agit d'une manière générale (hormis les articles 1 et 3 de la loi du 16 Juillet 1875 expressément abrogés, voir plus haut) de celles qui ont trait au régime interne des réunions et des délibérations, et de celles qui fixent les rapports des assemblées avec les représentants du Pouvoir Exécutif.

Demeurent applicables en particulier : au sujet du régime interne des assemblées,

— l'article 5 de la loi du 16 Juillet 1875 ainsi conçu :

« Les séances du Sénat et celles de la Chambre des Députés sont publiques. Néanmoins chaque chambre peut se former en comité secret, sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet. »

— l'article 10 de la même loi qui dispose :

« Chacune des chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection; elle peut seule recevoir leur démission. »

— Et au sujet des rapports des assemblées avec le chef de l'Etat et ses ministres. (Dans ces textes il suffit de lire « chef de l'Etat » au lieu de « Président de la République ») :

— l'article 6 de la loi du 16 Juillet 1875 : « Le Président de la République (*le Chef de l'Etat*) communique avec les chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre.

Les ministres ont leur entrée dans les deux chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du Président de la République (*du Chef de l'Etat*) » .

— l'article 7 de la même loi, tout au moins dans la disposition finale de son alinéa 2 seule compatible avec la nouvelle organisation constitutionnelle :

« ...le président de la République (*le Chef de l'Etat*) peut, par un message motivé, demander aux deux chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée. »

— enfin l'article 5, du moins en son premier alinéa, de la loi du 25 Février 1875 :

« Le Président de la République (*le Chef de l'Etat*) peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des Députés avant l'expiration légale de son mandat.... » (1).

Il faut selon toute vraisemblance ajouter à cette énumération, pour la rendre à peu près complète, un certain nombre d'articles de la loi du 16 Juillet 1875, d'importance moindre, tels que l'article 2 en ce qu'il donne au chef de l'Etat le droit

(1) Le numéro du journal *Le Temps* en date du 13 juillet 1940 ne partage pas cette opinion au sujet de la survie de nombre d'articles des lois de 1875, notamment au sujet du maintien en vigueur de cet article 5.

de prononcer la clôture des sessions, l'article 4 en ce qu'il déclare « nulle de plein droit » toute assemblée de l'une des deux chambres tenue en dehors du temps autorisé de session, l'article 11 en ce qu'il prévoit l'élection d'un bureau par chaque chambre, les articles 13 et 14 disposant, le premier qu' « aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions », le second qu'aucun membre de l'une ou l'autre assemblée ne peut *au cours d'une session* être poursuivi ou arrêté pour crime ou délit qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie, hormis seulement le cas de flagrant délit.

C) Pendant la durée de leur maintien provisoire, le Sénat et la Chambre des Députés n'assument pas l'exercice du pouvoir législatif, celui-ci étant réservé au chef de l'Etat.

Jusqu'à la formation des nouvelles assemblées le pouvoir législatif appartient au chef de l'Etat. Temporairement le chef de l'Etat réunit donc dans ses

main et le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Il fait lui-même les lois et les règlements d'administration publique, comme les règlements simples pris pour leur application. C'est dire qu'il a la plénitude du pouvoir général de réglementation dans la République.

Bien entendu ce cumul provisoire de fonctions n'entraîne pas une confusion de nature

juridique des différentes catégories d'actes qui sont ainsi promulgués au titre de chacune d'elles. Lois et règlements conservent leur caractère et leur régime juridiques propres, les seconds seuls étant passibles comme auparavant de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Comme le pouvoir législatif retiré aux chambres représentait l'essentiel de leurs attributions, comme d'autre part la nouvelle constitution donne au chef de l'Etat les pouvoirs gouvernementaux les plus étendus, il est bien certain que la part d'attribution laissée aux chambres s'avère d'une consistance fort réduite.

Il semble cependant :

a) que d'abord, en toute circonstance, le nouveau chef de l'Etat a le pouvoir de *les consulter*, soit au sujet de l'orientation de la politique gouvernementale, soit au sujet d'un projet de loi. A ce dernier point de vue notamment, il semble bien certain, que si les chambres sont dorénavant privées du droit d'initiative et du droit de vote en matière de législation, il n'est pas pour autant interdit au chef de l'Etat de recueillir leur avis, s'il lui paraît opportun de connaître sur un point donné l'opinion des assemblées élues par la Nation.

b) qu'en second lieu *les chambres conservent tous leurs pouvoirs propres quant à l'appréciation de la régularité de l'élection de leurs membres, quant à l'acceptation de leur démission, et quant à l'autorisation à délivrer en cas de poursuite ou d'arrestation les concernant au cours d'une session.*

En effet, comme on l'a mentionné plus haut,

les articles 10 et 14 de la loi du 16 Juillet 1875, prévoyant ces attributions spéciales, n'ont été abrogés ni expressément, ni tacitement, par les actes constitutionnels de Juillet 1940.

c) qu'en troisième lieu, *si par impossible le chef de l'Etat français se trouvait à nouveau dans l'obligation de déclarer la guerre avant la formation des nouvelles assemblées prévues, le Sénat et la Chambre des Députés seraient qualifiés pour donner leur assentiment préalable à cette déclaration de guerre.*

En effet, aux termes de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1875, qui n'a été abrogé par aucun des nouveaux textes constitutionnels, le Sénat et la Chambre des Députés ont au nombre de leurs attributions le droit de donner leur assentiment à une déclaration de guerre.

D'autre part l'acte constitutionnel n° 2, réglant les pouvoirs du nouveau chef de l'Etat français, n'affranchit nullement celui-ci de la nécessité de recueillir l'approbation préalable des assemblées avant toute déclaration de guerre : « Il ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des Assemblées législatives » (art. 2, par. 9).

Pour refuser compétence à la Chambre des Députés et au Sénat, il faudrait donc s'efforcer de soutenir que l'acte n° 2 a entendu subordonner la déclaration de guerre à un vote conforme des assemblées qui seront créées en vertu de la nouvelle Constitution, et de celles-la seules, à l'exclusion notamment des anciennes chambres pendant le délai de leur survie.

Mais une telle manière de voir se heurte à des objections trop sérieuses pour qu'elle puisse

valablement retenir l'attention : D'abord, comme il a été déjà signalé, le texte constitutionnel de 1875 qui attribue compétence au Sénat et à la Chambre des Députés pour consentir à une déclaration de guerre, n'a fait l'objet d'aucune abrogation expresse ou implicite par les nouveaux actes constitutionnels; il conserve donc son champ d'application. Et ce seul argument pourrait être à lui seul décisif.

En second lieu rien ne permet d'affirmer que l'acte constitutionnel n° 2 ait voulu, sous la dénomination « Assemblées législatives », viser seulement les assemblées qui seraient ultérieurement créées en vertu du nouveau régime constitutionnel, et à l'exclusion formelle de toutes autres; les termes « Assemblées législatives » constituent moins l'appellation de chambres déterminées sous un régime donné qu'une expression générique, susceptible de désigner indifféremment, sous un régime quelconque, les corps de représentants de la Nation pourvus par la Constitution du droit de légiférer.

Enfin il convient d'observer que si l'on voulait toutefois réserver aux assemblées à naître de la nouvelle Constitution le droit d'autoriser le chef de l'Etat à une déclaration de guerre, on serait ainsi conduit à interdire à ce dernier tout acte de cette nature jusqu'à ce que les nouvelles chambres aient pu être définitivement constituées. Or le droit de déclarer la guerre est un droit primordial, tenant à l'essence du pouvoir, et dont on ne peut concevoir l'éclipse, même momentanée, dans le jeu d'une constitution.

d) En quatrième lieu *il semble que le Sénat et*

la Chambre devraient être réunis en assemblée nationale, conformément à l'article 8 de la loi du 24 Février 1875, si M. le Maréchal Pétain, seul détenteur des pouvoirs constituants en vertu de la loi de base du 10 Juillet 1940, venait à subir un empêchement avant achèvement et ratification de son œuvre constitutionnelle. C'est à cette Assemblée qu'il appartiendrait de prévoir la manière dont l'œuvre entreprise sera poursuivie et menée à bonne fin, soit au moyen d'une nouvelle délégation des pouvoirs constituants au profit d'une autre ou d'autres personnalités, soit au moyen de délibérations et de décisions prises en son sein.

Mais, étant donné le texte de l'acte n° 3, la Chambre et le Sénat ne pourraient se réunir de leur propre initiative en assemblée nationale. Ils devraient obligatoirement être convoqués en vue de cette réunion générale par le chef de l'Etat en fonction, c'est-à-dire par M. Pierre Laval ou son successeur.

CHAPITRE QUATRIEME

LES REGLES PERMANENTES DE LA CONSTITUTION

Actes constitutionnels n° 2 et 5

Les actes constitutionnels n° 2 et 5 édictent des règles permanentes de la nouvelle constitution, c'est-à-dire qu'ils sont devenus applicables dès leur promulgation, et qu'ils le resteront après la formation des assemblées qui sont prévues par la loi du 10 Juillet et après la ratification de l'œuvre constitutionnelle par la nation.

Ces actes participent tous deux d'un même esprit : selon la formule de la loi du 10 Juillet, « garantir les droits de la Patrie », en organisant fortement l'autorité autour de la fonction suprême de chef de l'Etat, d'une part — c'est l'objet de l'acte n° 2 —, en établissant une juridiction spéciale pour connaître de la responsabilité des détenteurs du pouvoir, corollaire et contre-partie nécessaire de leur autorité, d'autre part — c'est l'objet de l'acte n° 5.

1. L'acte constitutionnel n° 2 Les pouvoirs du chef de l'Etat

L'acte n° 2, en deux articles et moins de quarante lignes du « *Journal Officiel* », est la pièce maîtresse de la nouvelle charte constitutionnelle.

Par son premier article, il énumère les attributions du Chef de l'Etat.

Par son article second, et dernier, il déclare abroger toutes les dispositions des lois de 1875 qui sont incompatibles avec le contenu de son article premier.

A) Le nouveau chef de l'Etat possède tout l'essentiel des pouvoirs dont disposait le Président de la République sous l'empire de la Constitution de 1875.

a) « *Il promulgue les lois et assure leur exécution.* » (Acte n° 2, art. 1^{er}, paragr. 3.) La loi du 25 Février 1875 (art. 3) prévoyait de même :

« *Il promulgue les lois...; il en surveille et en assure l'exécution.* »

Cette attribution comprend essentiellement, rappelons-le, le droit d'édicter des règlements, soit simples, soit d'administration publique, pour assurer dans le détail l'application des lois.

b) « *Il nomme à tous les emplois civils et militaires pour lesquels la loi n'a pas prévu d'autre mode de désignation.* » (Acte n° 2, art. 1^{er}, paragr. 4.) La loi du 25 Février 1875 (art. 3) disposait également :

« *Il nomme à tous les emplois civils et militaires.* »

La mention : « pour lesquels la loi n'a pas prévu d'autre mode de désignation » ne représente pas, à vrai dire, une innovation par rapport à la loi de 1875. En effet, même sous l'empire de cette dernière, il était en fait inexact que le chef de l'Etat nommât à tous les emplois civils et militaires. Un large besoin de déconcentration s'était fait sentir, notamment au profit des autorités des cadres départementaux et communaux, besoin auquel toute une série de lois était venue donner satisfaction. D'autre part il existait diverses fonctions électives. Le Président de la République avait fini par ne plus garder qu'une compétence de principe, appelée à jouer dans tous les cas où quelque autre compétence n'avait pas été spécifiée. On appliquait, en somme, en ce qui le concerne, la maxime : « *Particularibus generalia non derogant* » (1).

L'acte constitutionnel n° 2 n'a fait que consacrer cette pratique.

(1) M. Esmein justifie comme suit cette large interprétation de la loi constitutionnelle : « Le législateur a pu valablement et peut encore attribuer à des autorités autres que le Président de la République (ministres, préfets et autres) le droit de nommer directement certains fonctionnaires de l'Etat. Cela résulte nettement de ce fait qu'au moment où ont été votées les lois constitutionnelles de 1875, un grand nombre de fonctionnaires inférieurs étaient nommés de cette manière en vertu de dispositions et de lois antérieures et qu'aucune de ces dispositions n'a été considérée comme abrogée par la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Le législateur pouvait faire la même chose par rapport à d'autres fonctions de création nouvelle ou antérieurement existantes »

Il est à observer que les dérogations à la compétence du nouveau chef de l'Etat ne se limitent pas aux lois qui sont intervenues *antérieurement* à l'acte n° 2. Cet acte permet à des lois ultérieures d'apporter de nouvelles exceptions à la compétence de principe du chef de l'Etat. L'emploi du participe passé par l'acte n° 2 : « ... tous les emplois... pour lesquels la loi n'a pas prévu d'autre mode... » ne doit pas induire en erreur à ce sujet.

Si l'acte n° 2 a employé ce participe passé, c'est qu'il s'est placé non par rapport au moment de sa promulgation, mais par rapport à la date à laquelle interviendra chaque nomination de fonctionnaire. Pour savoir si cette nomination entre ou non dans le champ de sa compétence, il suffit donc au chef de l'Etat de consulter la législation existante *au jour de la dite nomination*.

L'exactitude de cette interprétation de l'acte n° 2 est d'ailleurs établie par la loi du 27 Juillet 1940 (*J. Off.*, 28 Juillet). Cette loi, qui émane bien entendu du Maréchal Pétain lui-même, comme l'acte constitutionnel n° 2, fait ressortir à la compétence des ministres une grande partie des actes administratifs de portée individuelle qui jusque là devaient être promulgués sous forme de décrets du chef de l'Etat.

c) « *Il dispose de la force armée* » (Acte n° 2, art. 1^{er}, parag. 5).

La formule est identique dans la loi du 25 Février 1875 (art. 3, al. 3).

d) « *Il a le droit de grâce* » (Acte n° 2, art. 1^{er}, parag. 6).

La loi du 25 Février 1875 édictait également : « Il a le droit de faire grâce » (L. 25 Février 1875, art. 3, al. 2).

c) « *Les envoyés et ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui* » (Acte n° 2, art. 1^{er}, parag. 7).

La formule est identique dans la loi du 25 Février 1875 (art. 3, al. 5).

f) « *Il négocie et ratifie les traités* » (Acte n° 2, art. 1^{er}, parag. 7 in fine).

La formule est la même dans la loi du 16 Juillet 1875 (art. 8). Mais elle n'y figure que comme l'énoncé d'un principe général; elle y est suivie immédiatement de trois restrictions, dont l'une au moins est fort importante. La disparition de ces restrictions dans le nouveau texte constitutionnel équivalant à une extension des pouvoirs du Chef de l'Etat par rapport à ceux du Président de la République, c'est en examinant les pouvoirs nouveaux du chef de l'Etat que nous rappellerons quelles étaient ces restrictions.

g) « *Il ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des Assemblées législatives* » (Acte n° 2, art. 1^{er}, parag. 9).

La loi du 16 Juillet 1875 disposait de même en son article 9 :

« Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres. »

h) *Enfin, de la manière la plus générale, le chef nouveau de l'Etat Français paraît posséder tous les pouvoirs dont disposait auparavant le Président de la République et que ne vise pas expressément la nomenclature de l'acte constitutionnel n° 2, dans la mesure où ces pouvoirs ne sont pas incompatibles avec les nouvelles institutions.*

En effet le nouveau « chef de l'Etat français » est le successeur direct, au poste suprême, de l'ancien « Président de la République », chef de l'Etat sous l'empire de la Constitution de 1875. Cela est si évident que les fonctions de chef de l'Etat n'ont pu être réorganisées qu'au prix de la suppression du poste de Président de la République et que M. le Maréchal Pétain n'a pu, par l'acte n° 1, en assumer la charge qu'au prix de la retraite prématurée de M. Albert Lebrun. Les articles de la Constitution de 1875 qui sont relatifs aux pouvoirs du Président de la République et qui n'ont fait l'objet d'aucune abrogation, paraissent devoir tout naturellement s'appliquer à lui.

C'est au titre de la Constitution de 1875 notamment qu'il convient, semble-t-il, de reconnaître à M. le Maréchal Pétain et à ses successeurs futurs :

— le droit de « *présider aux solennités nationales* » (L. 25 Février 1875, art. 3) (1).

— celui de nommer en conseil des ministres les conseillers d'Etat en service ordinaire (L. 25 Fév. 1875, art. 4);

et, à l'inverse, de le regarder comme tenu :

— de faire contresigner par un ministre chacun

(1) Il est vrai qu'il est très raisonnable de soutenir qu'un tel droit n'a pas besoin d'être spécifié et qu'il est un apanage naturel et traditionnel de la fonction de chef de l'Etat. Néanmoins la plupart des constitutions le visent expressément : la constitution de l'an III le mentionnait en son article 167 et la constitution de 1848 (art. 61) le consacrait dans les termes mêmes qui ont été repris par l'Assemblée Nationale de 1875.

de ses actes pris dans l'exercice de son pouvoir exécutif (L. 25 Fév. 1875, art. 3) (2).

Quant aux droits qui appartiendront au chef de l'Etat français dans ses rapports avec les futures assemblées, ils ne seront connus exactement que lors de la promulgation de l'acte constitutionnel qui organisera ces assemblées. Ce qu'il semble permis de prévoir, à tout le moins, c'est qu'ils ne seront pas moins forts que ceux dont disposait (et encore plus en théorie qu'en pratique) le Président de la République à l'égard des anciennes Chambres. Les principaux de ces droits étaient, rappelons-le : le droit d'exiger une seconde délibération sur les lois votées, celui de convoquer les Chambres en session extraordinaire, celui d'ajourner les Chambres pendant un mois, enfin celui de les dissoudre sur vote conforme du Sénat.

B) Le nouveau chef de l'Etat possède des pouvoirs autres que ceux dont disposait le Président de la République sous l'Empire de la Constitution de 1875 :

a) « *Le chef de l'Etat Français a la plénitude du pouvoir gouvernemental, il nomme et révoque les ministres et secrétaires d'Etat, qui ne sont responsables que devant lui.* » (Acte n° 2, art. 1^{er}, parag. 1.)

(2) Cette sujétion du chef de l'Etat ne possède certes plus le caractère strict qu'elle offrait auparavant. Les ministres, étant désormais dans la dépendance exclusive du chef de l'Etat, de qui relève leur maintien ou leur révocation, hésiteront fort à refuser leur contre-seing.

La Constitution de 1875 disposait au contraire :
« Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement. » (L. 25 Février 1875, art. 6.)

La disposition nouvelle est d'une importance capitale. Elle contient en elle trois principes, entièrement étrangers à la Constitution de 1875 :

PREMIER PRINCIPE : *Désormais le représentant suprême du Pouvoir Exécutif est à la fois chef de l'Etat et chef du Gouvernement.* Il groupe dans ses mains les pouvoirs qui sous l'empire des lois de 1875 appartenaient au Président de la République, chef de l'Etat, d'une part, et ceux qui appartenaient au Président du Conseil des Ministres, chef du Gouvernement, d'autre part. C'est ce qu'il faut déduire des mots : « Le chef de l'Etat français a la plénitude du pouvoir gouvernemental ».

SECOND PRINCIPE : *En cette double qualité de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement, le nouveau représentant suprême du Pouvoir Exécutif possède en général et sans limite tous les pouvoirs et toutes les prérogatives qui sont attachées, par la lettre de la Constitution, par essence, ou simplement par tradition, à chacune de ces deux fonctions.*

C'est dire que les attributions énumérées par les différents paragraphes de l'article premier de l'acte n° 2 forment simplement une liste énonciative. Au contraire la Constitution de 1875 énumérait limitativement les pouvoirs du Président de la République et ne lui reconnaissait, en aucune de ses dispositions, la « plénitude » du pouvoir gouvernemental.

TROISIÈME PRINCIPE : *Il n'y a plus de responsabilité des ministres que devant le chef de l'Etat qui a seul le pouvoir de les nommer, de les maintenir et de les révoquer.*

Sous le régime de la Constitution de 1875 la responsabilité politique des ministres était au contraire organisée devant le Parlement, des votes duquel dépendait à tout moment leur maintien en fonction ou leur démission.

Le premier et le troisième de ces nouveaux principes comportent une conséquence commune de première importance : ils déterminent le passage d'une république parlementaire à un système de république non parlementaire (ou, pour reprendre une expression courante de la terminologie politique : « autoritaire »).

Le régime parlementaire précédemment en vigueur se caractérisait par une certaine organisation du Pouvoir Exécutif autour de deux fonctions essentielles : l'une répondant à un poste fixe et stable, celui de Président de la République — l'autre répondant à un poste mobile et précaire par suite de son étroite dépendance des assemblées législatives : celui de président du Conseil des ministres. C'est ce dernier caractère de dépendance à l'égard des chambres qui dominait d'ailleurs tout le système, en dépit des garanties apparemment très fortes de durée et d'indépendance accordées au Président de la République, puisque dans la réalité celui-ci ne pouvait gouverner que par ses ministres, lesquels étaient dans la main du Parlement. C'est ainsi qu'en soixante-cinq ans d'histoire de la III^e République on a pu voir à trois reprises un Président de la République contraint à démissionner avant

la fin de son septennat, parce qu'il ne pouvait plus trouver, pour réaliser sa politique, de ministres qui fussent capables de s'appuyer sur une majorité au sein des Chambres : le Maréchal de Mac-Mahon en 1877, le Président Grévy en 1887, et enfin M. Alexandre Millerand en 1920.

Au contraire, les Assemblées qui naîtront de la mise en application des nouveaux textes constitutionnels ne disposeront d'aucun moyen d'action direct et décisif sur la politique du Gouvernement, puisque les ministres ne seront plus responsables que devant le chef de l'Etat et que celui-ci, ayant « la plénitude du pouvoir gouvernemental », ne sera en aucune manière soumis à la volonté des Chambres. Le grand résultat atteint, c'est donc l'autonomie complète du Pouvoir Exécutif par rapport au Pouvoir Législatif, autonomie exclusive de toute idée d'équilibre parlementaire.

Les récents numéros du « Journal Officiel » portent la marque concrète de ce changement de régime. Dans leur contre-seing des lois, les ministres se qualifient du titre : « ministre secrétaire d'Etat ». Cette innovation n'est pas seulement terminologique. Elle répond à un changement réel de la nature de leurs fonctions : en tant que ministres ils sont, au sens strict du mot, *les secrétaires du chef de l'Etat* dont ils relèvent seuls à tous points de vue (nomination, révocation, responsabilité).

b) *« Il exerce le pouvoir législatif en conseil des ministres... en cas de tension extérieure ou de crise intérieure grave, sur sa seule décision et dans la même forme. Dans les mêmes circonstances*

ces il peut édicter toutes dispositions d'ordre budgétaire et fiscal. » (Acte n° 2, art. 1^{er}, parag. 2.)

On chercherait en vain une disposition analogue dans la charte constitutionnelle de 1875, qui ne prévoyait, en aucun cas, ni partiellement, ni incidemment, le transfert des pouvoirs législatifs au chef de l'Etat.

Pendant, en fait, la règle posée par l'acte n° 2 n'est pas une innovation dans toute la mesure où elle le paraît. Elle est simplement une assez large consécration de la méthode des « décrets-lois » dont, sous l'empire des nécessités politiques ou financières, il a été fait si grand usage depuis 1924.

En quoi consistait, en effet, le procédé du décret-loi? A investir pour une durée limitée le Gouvernement du pouvoir de légiférer afin de lui permettre de faire face à des circonstances critiques, soit d'ordre intérieur, soit d'ordre extérieur, qui exigeaient d'abord une action ordonnée — d'où la concentration des pouvoirs exécutif et législatif entre les mêmes mains — et en outre l'emploi de procédures d'urgence — d'où la substitution opportune d'hommes : les gouvernants, à des assemblées nombreuses.

La situation créée par l'acte constitutionnel n° 2 est du même ordre. Le chef de l'Etat ne reçoit le droit de légiférer que dans deux cas exceptionnels de crise, indiqués limitativement : « tension extérieure » et « crise intérieure grave » (cette dernière expression désigne aussi bien les crises financières que les crises politiques ou sociales — il suffit qu'elles aient un caractère de gravité), dualité d'hypothèses qui répond assez bien aux genres de circonstances dont le Parle-

ment a été appelé à faire état au cours de ces quinze dernières années pour confier le pouvoir législatif au Gouvernement. D'autre part, comme les précédents « décrets-lois », les actes qui seront promulgués par le chef de l'Etat dans l'exercice de son pouvoir législatif auront le caractère de lois proprement dites. Le mot « Décrétons » qui les précèdera ne devra pas faire illusion à ce sujet. Ils ne pourront pas être annulés par le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir, à l'inverse des règlements, règlements d'administration publique et décrets de portée individuelle, émanant du chef de l'Etat. Ils ne seront susceptibles d'abrogation partielle ou totale, expresse et implicite, que par un nouvel acte du même type ou par une loi des Assemblées législatives.

Sans doute la délégation de pouvoirs législatifs au Gouvernement n'ayant pas été prévue par la Constitution de 1875, le Parlement, sous l'empire de cette constitution et pour agir légalement, avait-il dû spécifier, dans le texte même de chacune des lois décidant de conférer au Gouvernement le pouvoir législatif, que les décrets pris en application des dites lois seraient sous un certain délai « soumis à sa ratification ». La nouvelle charte ne prévoit rien de tel : les actes législatifs du chef de l'Etat ont par eux-mêmes le caractère législatif. Pour être définitifs, ils n'ont pas besoin d'être soumis à la ratification des assemblées, ni à l'issue de la période d'exercice du pouvoir législatif par le chef de l'Etat, ni à une époque ultérieure.

Mais cette différence est plus apparente que réelle, car sous l'empire des lois de 1875 le Parlement se bornait à prévoir que les décrets

à caractère législatif seraient, avant une certaine date, « soumis » à sa ratification. (Conf.: L. 22 Mars 1924, art. 1^{er}, par. 2; L. 3 Août 1926, art. 1^{er}, ...etc.) Il s'autorisait ensuite de cette rédaction pour ne jamais délibérer expressément sur la ratification et pour se contenter du dépôt des décrets-lois dans les bureaux de chaque Chambre sous les délais impartis. La ratification était alors sensée intervenir tacitement du seul fait que les assemblées, ayant eu connaissance des décrets par le dépôt, n'avaient pas manifesté par un vote contraire leur volonté de ne pas les ratifier. Il serait sans doute assez difficile de citer, parmi les très nombreux décrets-lois publiés depuis 1924, des exemples de décrets que le Parlement aurait expressément refusé de ratifier.

Sous l'empire de la nouvelle constitution, il est incontestable cependant que le chef de l'Etat jouit de facilités plus grandes que précédemment pour exercer ses attributions législatives et que, de plus, sa substitution aux Assemblées s'opère d'une manière bien plus complète encore :

Il jouit de facilités plus grandes,

— car c'est « sur sa seule décision » qu'il assumera les fonctions législatives dans les cas de tension extérieure et de crise intérieure grave.

Cette solution s'inspire de l'idée que désormais les Assemblées et le chef de l'Etat possèdent également, au nombre de leurs attributions propres, le pouvoir de légiférer, les circonstances décidant seules de l'exercice alterné de ce pouvoir par l'un et par les autres. Aucune délégation ne se peut donc plus concevoir entre eux, à ce sujet. Cette solution comporte deux conséquences pratiques :

Alors qu'auparavant le Parlement avait seul le pouvoir de décider du principe, du moment et de la mesure du transfert des pouvoirs législatifs au Gouvernement, puisqu'aussi bien par ce transfert il consentait une aliénation de pouvoirs lui appartenant en propre, désormais c'est au chef de l'Etat qu'il appartient d'apprécier si se trouve réalisée l'une des deux hypothèses prévues par la Constitution : tension extérieure et crise intérieure grave, et dont dépend son droit à l'exercice du pouvoir législatif.

L'appréciation à laquelle il se livre à cet égard paraît même souveraine : il n'appartiendrait pas aux Assemblées de la discuter ou de la contrecarrer par un vote contraire.

D'autre part, seconde conséquence, le transfert des pouvoirs s'opère dorénavant par le seul effet de la décision prise par le chef de l'Etat au vu des circonstances. Il se réalise *ipso facto*, sans autre formalité et sans vote des Assemblées.

— ensuite dans les circonstances spécifiées le chef de l'Etat pourra non seulement faire œuvre courante de législateur, mais « *édicter toutes dispositions d'ordre budgétaire et fiscal* ».

Sous le nouveau régime le chef de l'Etat sera d'autre part plus complètement substitué aux Assemblées dans l'exercice du pouvoir législatif,

— car *ses actes seront pris « dans la même forme » que les lois votées par les assemblées.*

Ils seront donc qualifiés « lois » et non « décrets », ce qui offrira l'avantage d'empêcher toute équivoque au sujet de leur nature exacte et de faire disparaître du vocabulaire juridique l'expression ambiguë « décret-loi ».

— aucune ratification des assemblées ne sera requise, ni expresse, ni même implicite.

c) *Le nouveau chef de l'Etat a le droit d'amnistie* » (Acte n° 2, art. 1^{er}, parag. 6).

Sous l'empire de la Constitution de 1875, ce droit n'appartenait qu'au Parlement. Cette attribution est extrêmement importante, puisqu'elle permet au chef de l'Etat de contrecarrer par voie de mesures générales l'application de lois répressives votées par les Assemblées législatives.

d) « *Il peut déclarer l'état de siège dans une ou plusieurs portions du territoire* » (Acte n° 2, art. 1^{er}, parag. 8), pouvoir qui n'appartenait également qu'au Parlement sous le régime antérieur (Loi du 3 avril 1878 sur l'état de siège).

c) *En ce qui concerne les traités, le chef de l'Etat possède désormais un pouvoir absolument général de négociation et de ratification, quelle que soit la nature du traité.*

La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, tout en posant en principe que le Président de la République « *négoce et ratifie les traités* », apportait à l'exercice de ce pouvoir, trois variétés de restrictions :

a) Pour tous les traités : l'obligation d'en « *donner connaissance aux chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent* » (art. 8, 1^{er} alinéa).

b) Pour les traités de paix, les traités de commerce, ceux qui engagent les finances de l'Etat, enfin, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger (quatre catégories importantes de

traités) : l'obligation de les faire approuver par un vote des chambres (art. 8, al. 2).

c) Enfin pour les traités portant cession, échange ou adjonction de territoire : interdiction complète de les négocier autrement qu'« en vertu d'une loi » (art. 8 in fine).

La Constitution de 1875 était donc sur ce point très restrictive. En somme la liberté d'action n'était guère accordée au chef de l'Etat que pour les traités purement politiques, tels que les traités d'alliance et les traités d'assistance militaire, et encore à la condition que ces traités ne missent pas à contribution les finances de l'Etat, par exemple par une clause octroyant des subsides ou organisant d'une manière quelconque une aide financière.

La nouvelle charte constitutionnelle ne laisse rien subsister de ces restrictions.

2. L'acte constitutionnel n° 5 Institution d'une Cour Suprême de Justice

L'acte constitutionnel n° 5 est la suite logique de l'acte constitutionnel n° 2. Pas d'autorité sans responsabilité. A une autorité accrue répond normalement une responsabilité plus stricte. C'est à cette idée que correspond la création par l'acte n° 5 d'une « Cour Suprême de Justice ».

Du fait de l'institution de ce nouvel organe juridictionnel, les attributions judiciaires du Sé-

nat devenant sans objet, l'acte n° 5 abroge expressément l'article 9 de la loi du 24 Février 1875 et l'article 12 de la loi du 16 Juillet 1875 qui réglaient l'étendue et les modalités de ces attributions.

En ce qui concerne l'organisation, la compétence et la procédure de ce nouveau tribunal suprême, l'acte n° 5 déclare s'en remettre à une loi. Cette loi est intervenue à la même date que l'acte n° 5 : 30 Juillet 1940. Elle a été publiée au même numéro du « *Journal Officiel* » : 31 Juillet, et à la suite immédiate de ce texte.

Une étude d'ensemble de cette nouvelle institution ne saurait trouver sa place dans ce commentaire, puisque c'est une simple loi qui en a précisé tous les caractères, même les plus essentiels, et que la Constitution s'est contentée d'en poser le principe. Nous nous bornerons ici à l'examen de deux points particuliers :

A) Pourquoi l'autorité constituante de Juillet 1940 a-t-elle voulu imprimer le caractère constitutionnel à l'acte portant création de la « Cour Suprême », alors que d'autre part c'est à une simple loi qu'elle s'en remettait de l'établissement de toutes les modalités, même fondamentales, de la nouvelle institution ?

B) Par quels traits essentiels, la « Cour Suprême » se différencie-t-elle de l'ancienne haute juridiction constituée par le Sénat ?

A) Sur le caractère constitutionnel imprimé à la Cour Suprême

Il peut sembler au premier abord surprenant

que l'acte d'institution de la Cour Suprême ait été inséré dans la nouvelle Constitution.

A l'inverse du Sénat, le nouvel organisme est en effet extérieur à la structure proprement politique de nos institutions; il n'est pas constitué par une assemblée législative réunie de manière exceptionnelle en vue de remplir une fonction judiciaire; il est au contraire une juridiction, se rapprochant du type habituel de tout organisme judiciaire, et composée partie de magistrats, partie de fonctionnaires de l'administration civile ou militaire choisis en raison de leurs connaissances techniques. Une loi n'aurait-elle donc pas suffi pour l'instituer ?

S'il n'en a pas été jugé ainsi par le Chef de l'Etat, les raisons en sont claires. En droit d'abord, il est facile de remarquer que, la Cour Suprême se substituant à une juridiction politique prévue et organisée par la précédente Constitution, l'acte en portant création ne pouvait lui-même revêtir qu'un caractère constitutionnel.

D'autre part, la Cour Suprême devant être dans l'esprit de l'autorité constituante, une pièce fondamentale des nouvelles institutions, il était opportun d'en assurer la permanence en l'inscrivant dans la charte à promulguer. Destinée à garantir l'intégrité des mœurs politiques, la Cour Suprême n'est nullement en effet un organisme voué à une existence éphémère, elle n'est pas faite seulement pour juger les auteurs responsables de la crise présente, elle doit survivre au jugement des coupables. Or le moyen le plus efficace d'assurer la pérennité d'une institution est d'en fixer le principe dans la Constitution, puisqu'ainsi il ne peut plus dépendre d'une sim-

ple loi de l'abolir, même provisoirement, et que seule, une révision constitutionnelle, dans la mesure où celle-ci est expressément permise, avec toutes les formalités et les garanties qu'une telle opération comporte, est dès lors susceptible d'opérer cette suppression (1).

Au contraire M. le Maréchal Pétain s'est soigneusement borné à n'insérer dans la Constitution que le principe de l'institution : « Il est institué une Cour Suprême de Justice... », s'en remettant à une simple loi pour tous les détails d'application, car il eût peut-être été imprudent de fixer dès maintenant *ne varietur* l'ensemble des modalités d'organisation et de fonctionnement du nouvel organe. Les circonstances politiques mouvantes peuvent faire apparaître des formes nouvelles de responsabilité politique. L'expérience des audiences peut révéler l'utilité de modifications dans la structure ou le fonctionnement de la Cour. Il n'était d'aucun intérêt de revêtir du caractère constitutionnel les détails de l'institution, il était au contraire de bonne méthode d'en permettre facilement des mises au

(1) Dans l'état actuel de la constitution, la Cour Suprême de Justice, instituée par l'acte n° 5, ne semble d'ailleurs même pas encourir le risque d'une suppression ultérieure par voie de révision constitutionnelle, puisqu'à l'inverse des lois de 1875 les textes constitutionnels promulgués en juillet 1940 ne prévoient et n'organisent aucune procédure de révision de leurs dispositions. Si la Constitution n'est pas complétée à cet égard par un des actes qui restent encore à promulguer, seules des circonstances de force majeure, telles que la guerre, l'invasion... ou le renversement par la force des institutions issues de la nouvelle charte pourraient donc logiquement entraîner la disparition de cet organisme.

point ultérieures. Une simple loi, susceptible de modification par une autre loi, était ainsi tout à fait indiquée pour édicter cette réglementation dans le détail.

B) Sur les différences de la Cour Suprême avec l'ancienne haute juridiction constituée par le Sénat

Les différences sont nombreuses et importantes. Les principales portent sur la composition, la procédure et la compétence :

a) *Composition*. — Un tribunal restreint de 7 membres se trouve substitué à une assemblée de 314 personnes. De plus là où recevait compétence une assemblée de caractère politique formée d'élus de la Nation, siège désormais un groupe de magistrats investis par le Pouvoir Central et provenant les uns de la magistrature de carrière (notamment le Président et le Vice-Président obligatoirement empruntés à la Cour de Cassation), les autres de certains grands corps de l'Etat : Armée, Conseil d'Etat, Cour des Comptes.

b) *Procédure*. — Il ne s'agit plus de délibérations en assemblées, soumises en forte partie aux règles habituelles de tous les débats parlementaires, mais de délibérations d'un tribunal authentique, soumises à des règles d'organisation judiciaire et en particulier au Code d'Instruction Criminelle.

c) *Compétence*. — Comme le Sénat, la Cour Suprême est qualifiée pour juger les ministres coupables de crimes commis dans l'exercice de

leurs fonctions (L. 30 Juillet 1940, art. 1^{er}, al. 1; L. 24 Février 1875, art. 9, et 16 Juillet 1875, art. 12). Comme le Sénat, elle connaît de tous les attentats, commis contre la sûreté de l'Etat (L. du 30 Juillet 1940, art. 1^{er}, al. 2; L. 24 Février 1875, art. 9, et 16 Juillet 1875, art. 12.)

Mais elle étend sa compétence à d'autres personnes et à d'autres actes que le Sénat de la précédente constitution :

a) *à d'autres personnes*. — Les ministres ne sont plus les seuls à pouvoir être jugés pour « crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions ». La loi du 30 Juillet leur adjoint les « anciens ministres », et en outre les « subordonnés » des ministres et des anciens ministres, qu'ils soient civils ou militaires, à la seule condition qu'il s'agisse de subordonnés « immédiats ».

Elle leur adjoint aussi *les coauteurs et les complices* de ces ministres, anciens ministres et subordonnés immédiats — extension de compétence qui peut atteindre, on le remarquera, des personnes n'ayant même pas la qualité de fonctionnaires, mais ayant coopéré ou prêté leur complicité aux infractions des ministres ou de leurs subordonnés immédiats (personnalités, financiers, conseillers techniques ou juridiques...)

b) *à d'autres actes*. — Ici l'extension est encore plus évidente. Les ministres, anciens membres et leurs subordonnés immédiats ne sont pas seulement responsables devant la Cour Suprême des crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions — solution de la loi de 1875 —, ils le sont aussi des *délits* commis dans le même exercice, et, en outre, des crimes ou délits commis simplement

« à l'occasion de leurs fonctions » ce qui comprend, en dehors des infractions affectant directement des actes de la fonction, celles pour l'exécution desquelles la fonction a procuré en quelque manière un instrument ou une facilité.

Bien plus : ce n'est pas seulement des crimes et des délits, c'est-à-dire des actes tombant sous le coup d'une disposition expresse de la loi répressive, que les ministres et leurs subordonnés ont à répondre devant la Cour Suprême, mais encore *des actes qui, en dehors de toute qualification pénale, font apparaître en quelque manière qu'ils ont « trahi les devoirs de leur charge »* — formule souple et compréhensive qui englobe le dol et la faute lourde. Enfin, en dehors, *des attentats commis par toute personne contre la sûreté de l'Etat*, la compétence de la Cour Suprême s'étend aux crimes ou délits connexes à ces attentats et à tous les actes par lesquels une personne s'est rendue coauteur ou complice d'une des infractions réprimées devant la Cour Suprême.

En somme on peut dire, pour conclure ce chapitre, que mieux que tous autres, les actes constitutionnels n^{os} 2 et 5 portent la marque des circonstances où la Constitution nouvelle est élaborée et de l'esprit général où elle est conçue.

Elle est l'œuvre d'une époque difficile. Elle répond à un effort de redressement national.

Comme telle, et pour parvenir à ses fins, elle tend d'abord à restaurer l'autorité au profit du Pouvoir Central, en permettant au nouveau chef de l'Etat, doté de larges attributions et pourvu de ministres indépendants à l'égard des corps élus.

1° en toutes circonstances : l'unité, la puissance, la promptitude, en même temps que la durée de son action;

2° dans les circonstances les plus critiques : la concentration dans ses mains de tous les pouvoirs législatif et exécutif pour la coordination la plus efficace possible des volontés de la Nation.

Dans le même esprit et dans le même but, elle tend à restaurer la notion de responsabilité en matière politique, contre-partie nécessaire de celle d'autorité au sein de toute organisation administrative qui s'attache à mettre à la première place l'intégrité, le désintéressement, l'esprit d'initiative et de décision.

L'idéal des Français, a dit M. le Maréchal Pétain, ne doit plus être « la sécurité d'un fonctionnarisme irresponsable, mais l'initiative du chef, la passion de l'œuvre et de sa qualité » (1).

Tel est, pour lui, l'un des buts premiers à atteindre afin que les institutions politiques puissent désormais contribuer, selon la définition qu'il a lui-même donnée de son programme, à « rendre à la France les forces qu'elle a perdues » (2).

Les actes constitutionnels n^{os} 2 et 5 sont parmi des manifestations les plus frappantes de l'effort déjà fait en ce sens.

(1) Article paru sous la signature de M. le Maréchal Pétain dans la *Revue des Deux Mondes*, numéro du 15 août 1940.

(2) Allocution radiodiffusée de M. le Maréchal Pétain en date du 11 juillet 1940.

CONCLUSION

Quelques observations de droit comparé

Si l'on tente de discerner, sous la diversité des constitutions qui depuis 1791 ont successivement régi la France, les idées communes auxquelles elles ont obéi, on est amené à dire qu'en principe, et hormis celles des époques impériales, elles sont d'inspiration démocratique et fidèles à la règle de la séparation des pouvoirs.

Elles sont d'inspiration démocratique en ce que, sous une forme ou sous une autre, elles se sont efforcées de garantir le respect de la personne humaine et de favoriser l'épanouissement des individus, en n'instituant l'autorité que comme une limitation des libertés naturelles de chacun et, dans cette mesure, que comme une émanation directe ou indirecte de la volonté nationale.

Elles sont fidèles à la règle de la séparation des pouvoirs en ce qu'elles ont réparti les attributions de la souveraineté en deux fonctions au moins, l'une dite « Pouvoir Législatif », l'autre dite « Pouvoir exécutif ». confiées à des organismes distincts, sauf à régler ensuite de manière

plus ou moins intime les rapports de ces Pouvoirs entre eux selon qu'au regard des expériences récentes ou de leurs tendances particulières elles ont cru devoir attacher plus de prix aux avantages de leur autonomie respective (c'est alors la séparation absolue des pouvoirs), ou aux vertus de leur combinaison et de leur interpénétration en vue d'une action concertée (c'est le système parlementaire).

Les actes constitutionnels de Juillet 1940 ne dérogent pas à cette tradition politique.

Ils sont empreints de tendances démocratiques, puisqu'eux mêmes par les conditions de leur promulgation et leur ratification ultérieure se fondent sur l'assentiment populaire, puisque d'autre part les institutions qu'ils organisent comportent dans leur fonctionnement normal des manifestations de la volonté nationale, tant pour la désignation du chef de l'Etat dont aucun acte n'assure, et très vraisemblablement n'assurera, le recrutement par la voie héréditaire, que pour la formation des assemblées que l'exposé des motifs de la loi du 10 Juillet a qualifiées expressément : « *une représentation nationale* » appelée à remplir près du Gouvernement « son rôle normal » — puisqu'enfin, par leur esprit, les nouveaux actes constitutionnels imposent au Gouvernement de « concilier l'autorité avec le respect *des libertés nécessaires* » (même exposé des motifs).

Les actes de Juillet 1940 observent la séparation des pouvoirs, puisqu'ils organisent un Pouvoir Exécutif et un Pouvoir Législatif, l'un réservé au chef de l'Etat et à ses ministres, l'autre dévolu en principe à des assemblées. Mais en

se ralliant à la conception la plus stricte de cette séparation, en excluant notamment cette responsabilité politique des ministres devant les Chambres qui assure la combinaison étroite des pouvoirs par la subordination constante de l'Exécutif aux volontés du Législatif, ils se départissent très nettement de la tendance parlementaire qui a prévalu depuis 1815 tant avec les chartes monarchiques qu'avec les lois de 1875. Il s'apparentent à nos constitutions de 1791 et de l'an III, qui, observant la séparation des pouvoirs avec plus de rigueur que Montesquieu lui-même, visaient à exclure toute interpénétration des pouvoirs. Ils s'apparentent aussi, dans le monde contemporain, à la constitution des Etats-Unis de 1787, plus ou moins copiée par tous les Etats de l'Amérique du Centre et du Sud.

Pendant même vis-à-vis de ces Constitutions les actes de Juillet 1940 présentent des traits originaux. En voici quelques-uns :

1° *Les actes de Juillet 1940 n'adoptent pas la séparation des pouvoirs comme un moyen de limiter chacun d'eux, mais comme une manière de le renforcer.*

On sait que sous l'époque révolutionnaire la séparation des pouvoirs n'avait été conçue que comme un moyen de freiner l'autorité et de prévenir ses abus, pas une répartition des fonctions entre deux ou plusieurs organismes dont aucun n'était subordonné à l'autre. « Tout homme qui a du pouvoir, avait écrit Montesquieu, est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la force des choses le pouvoir arrête le pouvoir ».

Cette crainte des abus avait en somme trouvé sa manifestation extrême dans le régime parlementaire qui, tout en fragmentant les pouvoirs, les restreignait encore chacun en les assujettissant entre eux. Sous l'empire de nos lois de 1875 le chef de l'Etat pouvait enrayer les excès des chambres en en prononçant la dissolution et en les renvoyant devant les électeurs; les assemblées pouvaient empêcher les abus du chef de l'Etat en provoquant la démission des ministres par lesquels il gouvernait et du contre-seing desquels il ne pouvait se passer. Cette harmonie constante entre les deux pouvoirs, et de ceux-ci avec la volonté du corps électoral, risquait malheureusement de ne se réaliser qu'au prix de remaniements constants du personnel gouvernemental ou parlementaire, et par conséquent de la lenteur et de l'instabilité de l'action gouvernementale et législative. Pour canaliser le pouvoir, on manquait de le paralyser.

La Constitution nouvelle, en réaction contre la précédente, entend donc trouver (ce qui semble d'abord paradoxal), dans une séparation des pouvoirs strictement entendue le moyen de restaurer chaque pouvoir dans sa force, en lui permettant une action libre, prompte, cohérente, continue, conditions de sa fécondité.

C'est désormais la notion de responsabilité (pénale, civile, disciplinaire — et non plus seulement politique) qui doit fournir à tout exercice de l'autorité sa limite naturelle.

2° *Les actes de Juillet 1940 n'adoptent la séparation des pouvoirs qu'en ménageant au Pouvoir Exécutif un cercle d'attributions particulièrement étendu.*

Signalons à cet égard que non seulement le Chef de l'Etat possède des attributions beaucoup plus larges que le Président de la République sous l'empire des lois de 1875, mais qu'il est investi du droit de grâce que la Constitution de 1791 refusait au Roi lui-même et qu'il possède toute liberté pour conclure les traités alors que le Président de la République des Etats-Unis doit pour cette sorte d'opérations obtenir l'approbation d'une majorité des 2/3 au Sénat.

3° *Ils n'adoptent pas la séparation des pouvoirs par méfiance du Pouvoir Exécutif*, à l'inverse de la plupart de nos anciennes constitutions démocratiques qui concevaient la séparation comme une arme dirigée contre les représentants de ce Pouvoir, jugés plus enclins à des abus d'autorité et moins aptes à traduire fidèlement et docilement les volontés du corps électoral. A cet égard les actes de 1940 s'apparentent seulement, encore que de loin, à la constitution de l'an III qui, succédant au règne de la Convention et ayant à réagir contre les excès démagogiques de la constitution montagnarde de 1793, était avant tout désireuse de prévenir le retour de toute dictature d'assemblée. Comme elle, ils excluent la concentration des pouvoirs, même réduits à la fonction législative, entre les mains d'une chambre unique, et ils prévoient des assemblées.

Allant plus loin qu'elle, ils prévoient même en cas de crise la perte par les assemblées de leurs attributions législatives.

4° *Enfin ils accordent une nette prédominance au Pouvoir Exécutif.* — Le chef de l'Etat a dorénavant le droit de déclarer l'état de siège, ce qui

est d'ordinaire le fait des assemblées. Il a le droit d'amnistie, ce qui lui permet de paralyser pour toute une catégorie d'individus et pour une période de temps déterminée l'application normale des lois répressives votées par les assemblées.

Bien plus : dans certaines circonstances, dont il a seul le droit d'apprécier si et quand elles se trouvent réalisées, il a le droit d'assumer l'exercice du pouvoir législatif, alors que dans cet ordre d'idées notre Constitution de 1791 et la Constitution des Etats-Unis elle-même se bornent timidement à admettre au profit du Pouvoir Exécutif le droit de veto, tout en l'assortissant par surcroît de conditions diverses destinées à en restreindre la portée et l'efficacité.

En définitive, quoique par ses tendances fondamentales elle se relie à l'ensemble des constitutions démocratiques qui se sont succédé en France depuis 1791 ainsi qu'à la Constitution américaine de 1787, l'œuvre élaborée en Juillet 1940 par M. le Maréchal Pétain offre des caractères nouveaux dans l'histoire de nos institutions démocratiques, qui rendent téméraire la recherche de précédents trop identiques et interdisent des assimilations trop poussées avec les chartes d'autres Etats contemporains, mais qui permettent seulement, sous les réserves qui conviennent, de la représenter comme consacrant un type particulièrement accentué d'une démocratie à caractère présidentiel.

Table des Matières

Textes de la Constitution de Juillet 1940	5
Textes de la Constitution de 1875	11

COMMENTAIRE :

Observations préliminaires

<i>Les grandes caractéristiques de l'œuvre constitutionnelle de Juillet 1940</i>	19
--	----

CHAPITRE PREMIER :

<i>Une révolution légale. Par sa naissance la nouvelle constitution se rattache étroitement à l'ancienne, dont les règles de forme et de fond ont présidé à son élaboration</i>	21
---	----

SECTION I : <i>Légalité de forme</i>	24
--	----

SECTION II : <i>Légalité de fond</i>	28
--	----

— A/ <i>Légalité du transfert des pouvoirs constituants au profit de M. le Maréchal Pétain</i>	29
--	----

— B/ <i>Légalité de l'étendue du champ de réforme imparti à M. le Maréchal Pétain</i>	32
---	----

a) <i>Pas d'atteinte à la forme républicaine du gouvernement</i>	34
b) <i>Pas d'abrogation générale de l'ancienne constitution</i>	39

CHAPITRE DEUXIEME :

La loi constitutionnelle de base du 10 Juillet 1940	43
SECTION I : <i>La loi du 10 Juillet, acte de délégation de pouvoirs constituants</i>	44
— A/ <i>Le bénéficiaire de la délégation</i>	44
— B/ <i>L'objet de la délégation</i>	47
— C/ <i>Nécessité d'une ratification par la Nation</i>	48
SECTION II : <i>La loi du 10 Juillet, apport direct à la Constitution</i>	52
— A/ <i>La garantie des droits du travail, de la famille et de la patrie.</i>	52
— B/ <i>Prévision de nouvelles assemblées</i>	54

CHAPITRE TROISIEME :

Les règles provisoires de la Constitution. Actes constitutionnels n°s 1, 3, 4 et n° 2 (art. 1 ^{er} , parag. 2, al. 1)	57
SECTION I : <i>Acte constitutionnel n° 1</i>	58
SECTION II : <i>Acte constitutionnel n° 4</i>	61
SECTION III : <i>Actes constitutionnels n° 2 (art. 1^{er}, par. 2, al. 1) et n° 3</i>	63

— A/ <i>Maintien provisoire du Sénat et de la Chambre des Députés</i>	64
— B/ <i>Assujettissement de ces assemblées, partie à la constitution de 1875, partie à l'acte constitutionnel n° 3</i>	65
— C/ <i>Exercice du pouvoir législatif retiré à ces assemblées et provisoirement assumé par le chef de l'Etat</i>	69

CHAPITRE QUATRIEME :

Les règles permanentes de la Constitution. Actes constitutionnels n°s 2 et 5	75
SECTION I : <i>Acte constitutionnel n° 2. (Pouvoirs du chef de l'Etat)</i>	76
— A/ <i>Le nouveau chef de l'Etat possède tout l'essentiel des pouvoirs dont disposait le Président de la République</i>	81
— B/ <i>...Mais il en possède d'autres.</i>	84
SECTION II : <i>Acte constitutionnel n° 5 (Cour Suprême de Justice)</i>	90
— A/ <i>Sur le caractère constitutionnel de la Cour</i>	91
— B/ <i>Sur les différences de la Cour Suprême avec l'ancienne haute juridiction constituée par le Sénat</i>	94

CONCLUSION :

Observations de droit comparé	99
---	----

IMPRIMÉ SUR LES
PRESSES DE P. CARRÈRE
A RODEZ