



PANTHÉON-ASSAS
UNIVERSITÉ
PARIS

BANQUE DES MÉMOIRES

Master II Histoire du droit
Dirigé par Monsieur le Professeur BERNARD D'ALTEROCH

2023

***La pensée constitutionnelle de
Jérôme Solal-Céligny***

RAYANE LARIBI

Sous la direction de Monsieur le Professeur GUILLAUME BOUDOU



PANTHÉON-ASSAS
UNIVERSITÉ
PARIS

LA PENSÉE CONSTITUTIONNELLE

DE

JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY

À la lumière de ses archives privées

(1950 - 1969)

Par RAYANE LARIBI

Sous la direction de Monsieur le Professeur

GUILLAUME BOUDOU

Master d'Histoire du droit

2022 - 2023

L'université n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions contenues dans les mémoires, lesquelles doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

En tout premier lieu, je voudrais sincèrement remercier mon directeur de mémoire, le professeur Guillaume Boudou, pour sa véritable disponibilité tout au long de ce mémoire, ses enseignements, son écoute et ses précieux conseils.

Je souhaiterais également remercier madame Sibille de Grimouïard, directrice de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État, et monsieur Hugues Moreau, chef du bureau des archives, pour m'avoir accueilli et guidé pendant plusieurs semaines au sein des archives de Solal-Céligny.

Enfin, je tiens évidemment à remercier le professeur Didier Maus pour son entretien et m'avoir partagé ses nombreuses et riches connaissances sur le personnage de Jérôme Solal-Céligny.

PRINCIPALES ABREVIATIONS

AN	Archive nationale
A.N.	Assemblée nationale
C.C.C.	Comité consultatif constitutionnel
C.E.S.	Conseil économique et social
CE	Conseil d'État
Cons. Constit.	Conseil constitutionnel
DPS	Document pour servir l'histoire de la V ^e République
J.O.	Journal officiel de la République française
J.S.C.	Jérôme Solal-Céligny
Para.	Paragraphe
RDP	Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
S.d.	Sans date
S.G.G.	Secrétariat général du gouvernement
S.G.	Secrétariat général
T.O.M.	Territoire d'Outre-mer
Vol.	Volume

SOMMAIRE

Introduction	8
PARTIE I - Penser la division horizontale du pouvoir :	
Le promoteur du parlementarisme rationalisé.....	17
Chapitre I - Garantir l'efficacité de l'action gouvernementale par la séparation des domaines législatif et réglementaire.....	19
Section I - Le rééquilibrage des pouvoirs de l'Assemblée nationale.....	20
Section II - La constitutionnalisation du pouvoir réglementaire du Gouvernement.....	24
Chapitre II - Garantir la stabilité ministérielle par la question de confiance	29
Section I - La responsabilité du gouvernement par la question de confiance.....	30
Section II - Les applications de la question de confiance	37
PARTIE II - Penser la division verticale du pouvoir :	
L'artisan d'un État colonial en mutation	51
Chapitre I - Comment diviser un pouvoir au sein d'un empire en voie de disparition : De la fédération à la communauté.....	52
Section I - La conscience des mouvements indépendantistes.....	52
Section II - La décentralisation laborieuse des territoires ultramarins.....	61
Chapitre II - Comment organiser le pouvoir au sein d'un nouvel espace Ultramarin : De l'autonomie à la dépendance	67
Section I - Une autonomisation limitée des États fédérés.....	67
Section II - Une autonomisation limitée des institutions fédérales.....	73
Conclusion	79
Sources et documents à caractère de sources.....	82
Bibliographies	83
Annexes.....	89
Tables des matières	131

INTRODUCTION

*Au-delà des questions juridiques, ce qui importe c'est l'efficacité.*¹

JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY

Né le 7 février 1920, dans le 16^e arrondissement de Paris², fils d'Isaac Lévy-Solal, professeur à la Faculté de médecine de Paris et membre de l'Académie de médecine, et de Catherine Napoléone de Céligny³, qui est la fille naturelle du prince Napoléon-Jérôme⁴, Jérôme Solal-Céligny est l'un des principaux rédacteurs de la Constitution du 4 octobre 1958. Souvent relégué au rôle de personnage secondaire de l'Histoire, son implication dans le processus constituant de 1958 a été l'occasion pour lui d'inscrire sa pensée dans le marbre de la République. Commençant ses études secondaires au lycée Janson de Sailly, Solal-Céligny poursuit ses études à l'École libre des sciences politiques et à la Faculté de droit de Paris dont il sera respectivement diplômé en mai et juin 1940⁵. Seulement trois jours après avoir obtenu sa licence de droit, il est mobilisé le 9 juin 1940 au dépôt de Char 504 à l'école de Tour⁶. Dans la foulée, la France du maréchal Pétain signe l'armistice le 22 juin. Pendant six mois, il intègre les Chantiers de la jeunesse française instaurés par le régime de Vichy. Lorsqu'il quitte le Chantier de Foix, le 30 janvier 1941, Solal-Céligny se réfugie en zone sud et s'inscrit en études supérieures de droit politique à la Faculté de Strasbourg repliée à Clermont-Ferrand, dont il obtiendra le diplôme en juillet de la même année. Il retourne ensuite à Paris pour suivre son deuxième diplôme d'études supérieures en économie politique qu'il obtiendra le 9 juin 1942. Un an plus tard, en septembre 1943, le jeune juriste fuit la France et rejoint l'Afrique du nord pour s'engager aux côtés de la France libre. Au cours de cette

¹ CE 199806/6/3, dossier 6, f° 1.

² GEORGETTE ELGEY, *Histoire de la IV^e République, de 1956 à janvier 1959, La guerre d'Algérie, le retour du Général, les transformations de la France*, Paris, Fayard, 1965, éd. revue et augmentée, 2018, p. 630-631.

³ AN, F/7/15536, f° 1, p. 1.

⁴ GEORGETTE ELGEY, *Ibid.*

⁵ AN, F/7/15536, f° 1, p. 1.

⁶ AN, F/7/15536, f° 1, p. 2.

période de clandestinité, pendant laquelle on le surnomme *Pic* ou *Jacques Moreau*, Solal-Céligny est affecté au bureau central de renseignement et d'action à Alger à partir du 17 mars 1944. Peu auparavant, en décembre 1943 à Alger, le général de Gaulle invite Pic à déjeuner⁷. Il faut dire que les deux familles se connaissent depuis plusieurs années lorsque, travaillant toutes les deux à l'hôpital militaire de Calais pendant la première guerre mondiale, Catherine de Céligny se lie d'amitié avec Marguerite Vendroux. La famille Vendroux, dont la fille épousera le futur général, les accueille régulièrement dans leur propriété, souvent en présence des enfants de Gaulle que le professeur Lévy-Solal aura mis au monde⁸. Au cours de ce déjeuner à Alger, Yvonne de Gaulle lui fait part de la volonté du général de Gaulle de ne pas hésiter à recourir à lui en cas de besoin⁹. Parachuté en France, dans la nuit du 16 au 17 août 1944, il terminera sa mission le 10 septembre suivant avant d'être démobilisé le 7 août de l'année suivante. Une fois la guerre terminée, il décide de rejoindre, dès le 15 août 1946, le Secrétariat général du gouvernement en qualité de chargé de mission¹⁰ où il évoluera pendant onze ans. Là bas, Solal-Céligny constate, depuis les coulisses, les faiblesses de la Quatrième République. Il faut dire que les événements de cette période bouleversent la société française à plusieurs égards. Sur le plan international, la France participe à la construction de la Communauté européenne et, en même temps, doit faire face à la guerre d'Indochine et aux mouvements indépendantistes de ses anciennes colonies à travers le monde. Parallèlement, la guerre froide influence la politique nationale, en opposant le Parti communiste français, aligné sur la politique de l'URSS, aux gaullistes. La figure de proue de ces derniers, le général de Gaulle, considère qu'une troisième guerre mondiale est en train de se préparer et que la Quatrième République, comme l'était déjà la Troisième République, est incapable d'affronter ce conflit¹¹. Sur le plan national, le régime parlementaire est marqué par une forte instabilité ministérielle, avec un total de 22 gouvernements successifs en seulement douze années de régime. Les archives de Solal-Céligny, déposées au Conseil d'État, nous révèlent un véritable intérêt du chargé de mission pour les questions parlementaires et, plus précisément, pour les relations entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Placé du côté du pouvoir exécutif, Solal-Céligny aimerait que le

⁷ GEORGETTE ELGEY, *Histoire de la IV^e République, de 1956 à janvier 1959, La guerre d'Algérie, le retour du Général, les transformations de la France*, op. cit.

⁸ *Ibid.*

⁹ GEORGETTE Elgey tire ces informations du manuscrit de J.S.C., « Paris-Espagne-Alger-France, septembre 1943-septembre 1944 », dactylographié par son épouse, après sa mort en 1974, dans lequel il indique « [...] une fois tous les invités partis, Mme de G. me dit, en quelques mots gentils, que son mari tiens à ce que j'ai recours à lui en cas de besoin ».

¹⁰ AN, F/7/15536, f° 6, Éléments biographiques de J.S.C. du service de documentation des cabinets ministériels du 29 juillet 1961.

¹¹ ÉRIC DUHAMEL, *Histoire politique de la IV^e République*, Paris, La découverte, 2000, p. 41-63.

Gouvernement dispose de moyens plus importants pour s'affirmer face à un pouvoir législatif trop présent. Parallèlement à ses activités au Secrétariat général du gouvernement, Solal-Céligny enseigne également le droit constitutionnel, en qualité de maître de conférences, à l'Institut d'études politiques de Paris¹². Malheureusement ses archives déposées au Conseil d'État ne contiennent aucune pièce relative à son activité au 27 rue Saint-Guillaume. S'il apparaît évidemment intéressant pour l'historien du droit d'étudier ses enseignements dispensés en droit constitutionnel, au travers des archives de Science Po ou de ses éventuelles archives privées, afin d'en préciser sa pensée constitutionnelle, il aura été fait le choix pour ce mémoire, de se concentrer essentiellement sur ses archives déposées au Conseil d'État.

Son évolution au Secrétariat général du gouvernement le conduit à devenir, en 1948, le chef de cabinet du Secrétaire général du gouvernement, André Ségalat. Dans le cadre de ses missions, Solal-Céligny côtoie les hommes politiques influents du gouvernement avec lesquels il travaille. Illustrant ces hommes de l'ombre qui composent l'appareil d'État, Solal-Céligny se montre très réservé sur ses opinions personnelles. Cette réserve du chef de cabinet lui vaut la confiance de ses proches, auprès desquels il « jouit de l'estime général de son entourage¹³ ». Par ailleurs, cette réserve est remarquée, lorsque, dans une enquête diligentée par les renseignements généraux, en date du 13 mai 1957, quelques semaines avant son entrée au Conseil d'État, les enquêteurs rapportent que « sur le plan politique il n'a jamais déployé d'activité déterminée, et il se tient volontairement à l'écart des courants d'opinion¹⁴ ». Sa neutralité apparente pourrait lui avoir permis de gagner la confiance de ceux qui auraient commandé l'enquête. Pourtant si cette apparente neutralité révèle le sérieux du « Grand commis de l'État », cela ne l'empêche pas de partager une certaine conception de la politique et de la France. Sa vision politique, s'il en a une, pourrait se rapprocher du gaullisme par sa défense de la puissance française dans le monde et par ses colonies. Exactement un an après cette enquête, un Comité de salut public insurrectionnel, dirigé par le général Jacques Massu, refuse le nouveau gouvernement de Pierre Pflimlin¹⁵. Cet événement signe le retour du général de Gaulle, qui est investi président du Conseil par l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 1958. Sous son impulsion, le président de la République, René Coty, promulgue la loi constitutionnelle du 3 juin 1958¹⁶, mettant un terme à la Quatrième République.

¹² AN, F/7/15536, f° 6, *op. cit.*

¹³ AN, F/7/15536, f° 1, p. 2, Biographie détaillée du 13 mai 1957 au sujet de J.S.C., *op. cit.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ RENÉ RÉMOND, 1958, *le retour de De Gaulle*, Éditions Complexe, coll. Questions au XX^e S, 1998, 190 p.

¹⁶ Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution (J.O. du 4 juin 1958, n° 130, p. 5326).

Même s'il ne le montre pas en public, le général de Gaulle veut aller vite¹⁷. Il charge Michel Debré de préparer l'avant-projet de Constitution¹⁸ au début du mois de juillet 1958 : « Vous allez vous retirer dans une Thébaïde avec deux ou trois collaborateurs, pas davantage. Plus nombreux, on ne travaille pas. On discute, on parlemente, mais on ne travaille pas¹⁹... ». Pour ce faire, Michel Debré se retire au château de La Celle Saint-Cloud en compagnie de Raymond Janot, Jean Mamert et... Jérôme Solal-Céligny. Du 10 au 15 juillet 1958, les quatre vont complètement rédiger un avant-projet de Constitution dont « la structure de la future Constitution ne sera plus remise en cause²⁰ ». Mais pourquoi avoir choisi Solal-Céligny en particulier ? En réalité, les deux hommes entretiennent des liens d'amitiés²¹ depuis leur enfance²². Comme avec la famille de Gaulle, la famille de Solal-Céligny semble également partager de véritables liens avec la famille Debré. Ces liens privés semblent conforter la confiance de Michel Debré dans la personne de Solal-Céligny. À juste titre, Solal-Céligny est peu expansif sur sa vie privée — du moins ce qu'il en ressort de ses correspondances — et ses relations privées ne transparaissent pas dans son environnement professionnel. André Chandernagor lui-même, lorsqu'il intègre le cabinet de Guy Mollet entre 1956 et 1957, témoigne : « Là, j'ai beaucoup travaillé avec Jérôme Solal-Céligny. Je ne savais pas du tout, à l'époque, qu'il était apparenté aux Debré²³ ». Cette discrétion au sein du gouvernement va cependant s'estomper lorsque Michel Debré va désigner Solal-Céligny comme expert du Comité consultatif constitutionnel. Très vite, en raison de sa proximité avec Debré, Solal-Céligny est considéré parmi les « acquis au gaullisme²⁴ ». Car en effet, après la rédaction de l'avant-projet de Constitution, la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 impose que le projet de Constitution recueille l'avis d'un Comité consultatif²⁵. Michel Debré, en qualité de garde des sceaux, est chargé de mettre

¹⁷ DIDIER MAUS, « De Gaulle et l'écriture de la Constitution », dans Isabelle Chave et Nicole Even (dir.), *Charles de Gaulle, Archives et histoire*, Pierrefitte-sur-Seine, Publications des Archives nationales, 2016, para. 25.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Témoignage de JEAN MAMERT, *Archives constitutionnelles de la V^e République*, vol. 5, Paris, La Documentation française, 2011, p. 141.

²⁰ DIDIER MAUS, « De Gaulle et l'écriture de la Constitution », *op. cit.*

²¹ MICHEL DEBRÉ, *Trois Républiques pour une France, Mémoires*, tome 2 *Agir*, Paris, Alban Michel, 1988, p. 351.

²² GEORGETTE ELGEY, *Histoire de la IV^e République, de 1956 à janvier 1959, La guerre d'Algérie, le retour du Général, les transformations de la France*, Paris, Fayard, *op. cit.*

²³ ANDRÉ CHANDERNAGOR, « Garder un caractère parlementaire au nouveau régime. Entretien avec André Chandernagor, conseiller de Guy Mollet sur les questions institutionnelles (1956-1958) », *L'OURS*, hors-série, 2008, n° 43-44, 144 p.

²⁴ SÉVERINE LEROYER, *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de Thèse, 2011, p. 112-113.

²⁵ Loi constitutionnelle du 3 juin 1958, *op. cit.*

à disposition du Comité le personnel nécessaire. Si Paul Reynaud et Jean Mamert sont respectivement désignés Président et Secrétaire général, Michel Debré désigne Solal-Céligny comme « expert mis à la disposition du Comité²⁶ ». Le gros du travail étant déjà réalisé, la présence de l'expert se borne dans les faits à éclairer les interrogations des membres du Comité sur les dispositions de l'avant-projet. Le reste du temps, il se contente de noter les propositions d'amendement sans apporter de critiques manuscrites. Ses archives déposées au Conseil d'État nous éclairent particulièrement sur ses interventions, ses explications et les raisons de sa pensée. Mais *a priori* sa pensée ne semble pas spécialement dogmatique ni doctrinale. Celui ne défend aucun principe en particulier plus que d'autres. Le plus important pour lui, dans la rédaction d'une Constitution, ne doit pas être la question des moyens mais celle du résultat. *Qu'importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse* dirait le poète. En revanche, l'ensemble de sa pensée converge vers l'exigence d'un unique résultat : l'efficacité.

Son éducation professionnelle au Secrétariat général du gouvernement, dans les coulisses du pouvoir exécutif, lui a permis de comprendre les effets néfastes de la paralysie politique. Les instabilités ministérielles, résultant en partie des pratiques abusives du Parlement, montrent un pouvoir exécutif extrêmement faible par rapport à une Assemblée nationale disposant du pouvoir illimité de légiférer. Sans véritable contrepouvoir pour sanctionner ses activités, reléguant par ailleurs le Conseil de la République au second plan, l'Assemblée nationale monopolise les affaires législatives et financières du pays. De plus, la fréquence de démissions des gouvernements rendent impossible le développement de solution durable aux problématiques urgentes, à savoir la politique française dans ses Outre-mer, en proie à la révolte et à la guérilla. Pour Solal-Céligny, le principal objectif de cette nouvelle Constitution est de mettre un terme à cette paralysie de l'État. Mais certaines des solutions qu'il retient, n'étant le plus souvent que de simples mécanismes juridiques, remettent parfois en question d'importants principes constitutionnels antérieurs dont la modification ne fait pas l'unanimité. Certaines prises de position de Solal-Céligny ont également entraîné des conflits, à l'instar de la division du domaine législatif et réglementaire, dont Solal-Céligny s'avère l'un des pères²⁷. S'insurgeant contre cette innovation constitutionnelle, c'est dans une lettre du 14 octobre 1958 que le Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Emile Blamont, présente ses inquiétudes sur l'encadrement du pouvoir législatif. S'excusant d'avoir adressé une « mise en garde amicale » à Solal-Céligny, le Secrétaire général de l'Assemblée nationale craint

²⁶ CE 199806/2/2, dossier 3, f° 3, p. 19, Composition du C.C.C.

²⁷ ÉMILIEN QUINART, *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914 -1958)*, préf. de Gérard Larcher, avant-propos d'Emmanuel Cartier, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2021, p. 2.

cependant de le voir s'« engager dans une voie périlleuse²⁸». Pour cause, certaines idées de Solal-Céligny pourrait faire de lui un iconoclaste du droit. Considérant que certaines traditions républicaines, notamment issues de la Troisième République, sont responsables des dérives du système d'assemblée de la Quatrième République, Solal-Céligny ne va pas hésiter à les supprimer de la Constitution sans considération de leur caractère, fût-il symbolique.

Malgré son caractère iconoclaste, Solal-Céligny n'est pas pour autant dépourvu de toute prédétermination idéologique. Par rapport à ses lectures de Joseph Barthélémy²⁹ mais également ses fréquentations, comme François Goguel qui le nomme « Mon cher ami³⁰ », Solal-Céligny, semble autant influencé par la « doctrine universitaire » que la « doctrine praticienne », selon la dichotomie réalisée par Benjamin Fargeaud³¹. S'il peut être considéré comme un gaulliste par certains des membres du Comité, sa conception des territoires d'Outre-mer va effectivement révéler une place importante de la « Puissance Française³² » si chère aux gaullistes. Par ailleurs, sa conception du droit constitutionnel, largement imprégnée du fait politique, prend constamment en compte, par exemple, les pratiques parlementaires des députés dans ses études de la question de confiance³³. Sa conception pragmatique du droit, qui semble propre aux techniciens, pourrait constituer une part essentielle de la pensée constitutionnelle de Solal-Céligny. Encore faudrait-il savoir, dans le cadre de ce mémoire, comment se définit une pensée constitutionnelle. Du latin *pensare*, signifiant peser, apprécier ou évaluer, la pensée représente la « manière dont s'exerce l'activité de l'esprit³⁴ » et, plus précisément, la façon de penser. En ce sens, une pensée constitutionnelle peut se définir comme la manière dont s'exerce l'activité de l'esprit sur ce qui a trait à la Constitution, c'est-à-dire, l'ensemble « des règles suprêmes fondant l'autorité étatique, organisant ses institutions, lui donnant ses pouvoirs, et souvent aussi lui imposant des limitations³⁵ ». Cette définition de la pensée constitutionnelle semble se rapprocher de la notion de doctrine, en ce qu'elle désigne une « opinion,

²⁸ CE 199806/6/1, dossier 7, f° 1

²⁹ CE 199806/6/3, dossier 8, f° 1.

³⁰ CE 199806/6/1, dossier 1, f° 1.

³¹ BENJAMIN FARGEAUD, *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République : naissance d'une nouvelle génération de constitutionnalistes*, préf. de Gérard Larcher ; avant-propos d'Olivier Beaud, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2020, p. 469

³² CHARLES-ROBERT AGERON, « La survivance d'un mythe, La puissance par l'Empire colonial (1944-1947) », dans René Girault et Robert Frank (dir.), *La puissance française en question ! 1945-1949*, Publications de la Sorbonne, 1988, p. 31.

³³ Cf. *infra*.

³⁴ ACADÉMIE FRANÇAISE, *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^e éd., 1990.

³⁵ GÉRARD CORNU, *Vocabulaire juridique*, 14^e éd., Paris, PUF, Quadriga, 2022, p. 249.

théorie ou thèse sur le droit³⁶ ». Toutefois la doctrine, par son étude du droit, semble exiger une certaine distanciation entre le chercheur et son objet d'étude, qui s'apparente alors davantage à l'universitaire, créant par conséquent une distinction entre le praticien et l'universitaire. Si Solal-Céligny appartient à catégorie des praticiens du droit constitutionnel, en raison de sa profession au Secrétariat général du gouvernement, puis au Conseil d'État, la qualification de sa pensée en doctrine apparaît précipitée à ce stade. De plus, lorsqu'il est chargé par Michel Debré de répondre à une doctorante en droit³⁷ qui lui demande les influences doctrinales de l'article 16 de la Constitution, Solal-Céligny lui répond :

« Le général de Gaulle ainsi que les hommes politiques et les spécialistes qui participent à l'élaboration de la Constitution de 1958 n'ignoraient pas les exemples constitutionnels étrangers ou les précédents historiques. Mais ces exemples n'eurent pas une grande influence sur le texte de 1958, celui-ci est avant tout le fruit de leur expérience vécue, de l'analyse qu'ils avaient faite depuis des années des données politiques françaises et des défauts antérieurs à corriger.

Aussi faut-il être très prudent dans la recherche des « influences doctrinales », des « sources philosophiques ou juridiques » de la Constitution de 1958 en général et de telle ou telle de ses dispositions. Il serait plus exact de parler seulement d'analogies ou même de coïncidences. C'est le cas pour l'article 16 : sa nécessité, son schéma général ont été uniquement dégagés par une analyse des événements français et des insuffisances constitutionnelles antérieures³⁸ ».

Ces réponses, rédigées en septembre 1967, permettent à Solal-Céligny de s'exprimer librement à l'abri des regards, caché sous la signature de Michel Debré. Cette place marginale laissée aux « influences doctrinales » montre, *a contrario*, toute l'importance accordée par Solal-Céligny aux événements politiques et au pragmatisme juridique dans la rédaction de la Constitution de 1958. Pourtant, selon certains auteurs comme Benjamin Fargeau³⁹, il existe sous la Quatrième République une « doctrine praticienne » à laquelle appartient Solal-Céligny. Pour cause, Solal-Céligny, en dépit de ses rares productions « doctrinales », au sens universitaire, a passé l'essentiel de son temps dans les rouages du pouvoir. Après plusieurs années passées au Secrétariat général du gouvernement, Solal-Céligny intègre le Conseil d'État à partir du 31 juillet 1957, en qualité de maître des requêtes. Cette appartenance au Conseil d'État semble d'ailleurs l'avoir personnellement marqué, lorsque

³⁶ JACQUES CHEVALLIER, « Doctrine juridique et science juridique », *Droit et société*, 2002/1, n° 50, p. 103-210.

³⁷ CE 199806/6/1, dossier 6, f° 6. Lettre de Michel Debré du 1er août 1967

³⁸ CE 199806/6/2, dossier 6, f°6, p. 7.

³⁹ *Cf. supra*.

face à la Commission constitutionnelle du Conseil d'État, débattant du dernier article de la Constitution, Solal-Céligny annonce fièrement : « On finira la constitution sur le Conseil d'État⁴⁰ ». Pourtant dès janvier 1959, Solal-Céligny est désigné Conseiller technique au cabinet du Premier ministre « à titre officieux⁴¹ ». Sur une note photocopiee du service de documentation des cabinets ministériels, retraçant le parcours professionnel de Solal-Céligny, une annotation manuscrite précise, presque ironiquement, « Mai 1963. Conseil d'État mais souvent à Matignon ». Malheureusement, alors qu'il est Secrétaire général du Conseil économique et social depuis deux ans⁴², Solal-Céligny perd la vie le 19 novembre 1974, à l'âge de 54 ans⁴³. Celui qui conseilla François Hollande d'intégrer SciencesPo Paris⁴⁴ laisse derrière lui une oeuvre constitutionnelle qui s'inscrira dans la durée.

Comment qualifier la pensée constitutionnelle de Jérôme Solal-Céligny ? Celui qui réduit l'importance de la doctrine, dans la rédaction de la Constitution de 1958, entend faire du droit constitutionnel une science pratique visant à diviser le pouvoir. Les événements historiques et politiques de la Quatrième République constituent pour lui les éléments fondamentaux de son raisonnement. En ce sens, la pensée constitutionnelle de Solal-Céligny ne saurait être étudiée de la même manière qu'un universitaire du droit, dont les idées se retrouvent plus facilement au travers de ses publications scientifiques. Pour ce faire, les analyses de la pensée de Solal-Céligny doivent s'adapter aux ressources de ce praticien du droit, dont les rares productions scientifiques ne permettraient pas de caractériser l'ensemble de sa pensée. Car en effet, tout au long de sa vie, Solal-Céligny n'aura écrit que de très rares articles, sur des questions par ailleurs très spécialisées⁴⁵. Ainsi, les idées constitutionnelles de Solal-Céligny se retrouvent essentiellement au travers de ses nombreuses notes réalisées dans le cadre de ses fonctions au sein du gouvernement. De plus, son importance dans le processus constituant de 1958, ses archives représentent, selon Didier Maus, « le

⁴⁰ CE 199806/4/2, f° 6, p. 482.

⁴¹ AN, F/7/15536, f° 6, *op. cit.*

⁴² AN, F/7/15536, f° 13.

⁴³ AN, F/7/15536, f° 17.

⁴⁴ François Hollande, « Je n'ai pas agi autant que je l'aurais voulu. Propos recueillis par Bernard El Ghoul et Maïna Marjany », *Émile Magazine*, 2019-2020, n°12, p. 7 : « Lorsque j'étais au lycée, au début des années 1970, j'avais une connaissance très partielle de ce qu'était Sciences Po. Cette grande institution me paraissait bien loin de mes préoccupations de lycéen. En revanche, j'étais déjà délégué de classe et délégué au conseil d'administration. L'un des représentants des parents d'élèves, Jérôme Solal-Céligny, qui était aussi l'un des auteurs de la Constitution de 1958 avec Michel Debré, m'a conseillé de faire Sciences Po ».

⁴⁵ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, *La revue administrative*, 1948, p. 1-28, Cité par BENJAMIN FARGEAUD, *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République : naissance d'une nouvelle génération de constitutionnalistes*, *op. cit.*, p. 469. JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY « La question de confiance sous la IV^e République », *RDP*, 1952. JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République », *Revue de Droit Public*, 1956.

fonds le plus important, avec celui de Debré, pour l'étude de l'écriture de la Constitution⁴⁶ ». Le fonds d'archives de Solal-Céligny, déposées au Conseil d'État par son épouse après sa mort, constitue une véritable mine d'information pour l'historien du droit et l'histoire de la Constitution du 4 octobre 1958. Largement inexploité et rarement ouvert, le fonds d'archives Solal-Céligny a principalement été étudié par le professeur Maus qui, en charge du Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Cinquième République, en dressa un état descriptif en 1984. Constitué de nombreuses notes, d'articles de doctrine, de comptes-rendus de réunion, de procès-verbaux, ainsi que de nombreux autres documents à caractère professionnel, ce fonds d'archives présente un véritable intérêt pour quiconque en étudie la période. Si le professeur Maus en a dressé un état descriptif particulièrement précis pour les matières entrant dans le champ de compétence du Comité, il indique cependant, dans la note de son état descriptif, n'avoir pas appliqué cette même précision à toutes les autres pièces. En ce sens, les archives de Solal-Céligny déposées au Conseil d'État constitue un fonds d'archives de premier choix, d'autant plus que, selon les agents du service des archives, leur accès n'aura été demandé que deux fois après le travail réalisé par Didier Maus en 1984. Un inventaire du fonds d'archives Solal-Céligny, essentiellement fondé sur l'état descriptif dressé par Didier Maus en 1948, sera proposé à la fin de ce mémoire.

À partir de son fonds d'archives déposé au Conseil d'État, essentiellement constitués par les documents relatifs à l'élaboration de la Constitution et à son application, Solal-Céligny présente une pensée constitutionnelle parfaitement originale, façonnée en grande partie par ses expériences et les événements de la Quatrième République. En effet, ces événements vont particulièrement façonner sa manière de penser la Constitution. Dans une lettre datée du 14 août 1958, le président du Comité consultatif constitutionnel, Paul Reynaud, s'adresse au général de Gaulle en l'informant de la volonté du Comité de résoudre aux problèmes actuels en réaffirmant la « stabilité ministérielle », l'« efficacité gouvernementale » mais également « le problème de l'Afrique noire⁴⁷ ». Partagés par les autres rédacteurs de la Constitution, ces trois objectifs vont constituer le cœur de la pensée de Solal-Céligny. Au travers du thème de l'efficacité, la pensée constitutionnelle de Solal-Céligny va se développer autour de la division des pouvoirs en vue de résoudre, en premier lieu, les instabilités ministérielles causées par les relations déséquilibrées entre le pouvoir exécutif et législatif (Partie I) et, en deuxième lieu, la disparition de l'Empire colonial français (Partie II).

⁴⁶ BÉATRICE GURREY, « Jérôme Solal-Céligny, l'inconnu de la rédaction de la Constitution de 1958 », *Le Monde*, 27 septembre 2018.

⁴⁷ CE 199806/2/1, f° 19, p. 2.

PARTIE I - Penser la division horizontale du pouvoir :

Le promoteur du parlementarisme rationalisé

Les instabilités du régime parlementaire de la Quatrième république ont marqué les esprits de ses observateurs. En effet, la vie politique du régime s'avère particulièrement mouvementée en raison notamment des instabilités ministérielles. Les gouvernements se succèdent les uns après les autres devant une Assemblée nationale sans majorité. Ce défilé continu des gouvernements résulte principalement de leur propre démission, incapables de réunir une majorité parlementaire suffisante, mais également de leur renversement suite à une question de confiance refusée. Dans son avis du 14 août 1958, le président du Comité consultatif constitutionnel, en s'adressant au général de Gaulle, fait de l'« efficacité gouvernementale » et de la « stabilité ministérielle⁴⁸ » les fers de lance de la nouvelle Constitution. Ces ambitions supposent toutefois de repenser le rôle du pouvoir exécutif, ainsi que du pouvoir législatif, dont l'organe domine alors le régime. En effet, en réaction au régime contre-révolutionnaire de Vichy⁴⁹, l'Assemblée nationale impose sa suprématie sur les institutions de la Quatrième République, faisant basculer le régime parlementaire vers un système d'assemblée. Estimant que la seule légitimité des élus se trouve dans le suffrage universel direct, les anciennes figures politiques de la Troisième République, à l'image de Léon Blum⁵⁰ ou Vincent Auriol, vont prôner un monocamérisme mettant à l'écart la Chambre haute. Si finalement un système bicaméral est adopté, celui-ci se montre particulièrement dominé par l'Assemblée nationale qui règne sans partage sur les affaires législatives et financières du pays⁵¹. Depuis son bureau du Secrétariat général du gouvernement, Solal-Céligny assiste à ces dérives, regrettant l'inefficacité du pouvoir exécutif. Pour remédier aux dérives du régime parlementaire, transformé en système d'assemblée⁵², les membres du Comité, et notamment Solal-Céligny, vont promouvoir les théories

⁴⁸ CE 199806/2/1, f° 19, p. 2. Avis du Comité consultatif constitutionnel, présidé par Paul Reynaud, en date du 14/08/58 sur l'avant-projet de Constitution.

⁴⁹ STANLEY HOFFMAN, « Aspects du régime de Vichy », *Revue française de science politique*, 1956, n° 6-1, p. 44-69.

⁵⁰ LÉON BLUM, « Les conservateurs », *Le populaire*, 7 juin 1945.

⁵¹ JEANNETTE BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, préf. de Nicole Belloubet, Paris, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2002, p. 470.

⁵² Selon la typologie des régimes défendue notamment par MARIE-ANNE COHENDET, *Droit constitutionnel*, 5e éd., Paris, LGDJ, 2021, p. 394.

du parlementarisme rationalisé, développées par Boris Mirkin-Guetzévitch en 1928⁵³. Ce concept, visant à perfectionner le régime parlementaire *via* une ingénierie constitutionnelle⁵⁴, trouve écho auprès des rédacteurs de la Constitution, et particulièrement auprès de Solal-Céligny. Sa conception des pouvoirs laisse effectivement une place centrale au concept de parlementarisme rationalisé. Lorsqu'il participe à la rédaction de la Constitution, comme expert devant le Comité consultatif constitutionnel, puis comme rapporteur adjoint devant la Commission constitutionnelle du Conseil d'État⁵⁵, Solal-Céligny va considérer que les pratiques politiques responsables de l'instabilité de la Quatrième République doivent être résolues par des mécanismes juridiques intégrés dans la Constitution. En promouvant la rationalisation du parlementarisme au sein du processus constituant de 1958, les idées de Solal-Céligny ont contribué à améliorer les relations entre le Parlement et le Gouvernement en cherchant, d'une part, à diviser les domaines législatif et réglementaire afin de garantir l'« efficacité gouvernementale⁵⁶ » (Chapitre I) et, d'autre, part, à perfectionner le mécanisme de la question de confiance pour renforcer « la stabilité ministérielle⁵⁷ » (Chapitre II).

⁵³ Boris Mirkin-Guetzévitch (1892-1955) est Professeur de droit russe. Spécialiste du droit constitutionnel, il défend le modèle d'une démocratie occidentale en Russie, lors du renversement du régime Tsariste. Condamné à mort par le régime bolchevik en 1920, il se réfugie en France où il devient professeur à l'Institut des hautes études internationales. Au cours de ces années, ses travaux se portent sur la « soviétologie » au travers d'ouvrages et d'articles publiés dans la *Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger*. Parallèlement, il développe sa théorie du parlementarisme rationalisé au cours de l'année 1928. Au moment de l'invasion allemande en 1940, figurant sur les listes noires de la Gestapo en raison de ses positions politiques et ses origines juives, il décide de s'exiler une nouvelle fois en direction de New-York. Là-bas, avec d'autres intellectuels français également exilés, il participera à la création de l'École libre des hautes études de New-York, dont il sera le Doyen. Après la guerre, il poursuivra ses travaux en droit constitutionnel entre la France et les États-Unis, avec une approche comparée des Constitutions européennes, jusqu'à sa mort en 1955.

⁵⁴ JEAN-FÉLIX DE BUJADOUX, « Des rationalisations du parlementarisme en France », *Droits*, 2020/1, n° 71, p. 176-177.

⁵⁵ CE 199806/4/2, f° 6, p. 459.

⁵⁶ CE 199806/2/1, f° 19, p. 2. Avis du Comité consultatif constitutionnel, présidé par Paul Reynaud, en date du 14/08/58 sur l'avant-projet de Constitution.

⁵⁷ *Ibid.*

Chapitre I - Garantir l'efficacité de l'action gouvernementale par la séparation des domaines législatif et réglementaire

Le déséquilibre des pouvoirs, dans les relations entre le législatif et l'exécutif, a contribué au ralentissement des activités politiques et économiques de la Quatrième République. Pour Solal-Céligny, la rédaction d'une nouvelle Constitution offre l'occasion de mettre un terme aux relations déséquilibrées entre le Parlement et le Gouvernement. Malgré une présence relativement oubliée de l'histoire constitutionnelle, la participation de Solal-Céligny au sein du processus constituant de 1958 a largement contribué à la longévité de la Cinquième République, dont la durée de vie est en passe de dépasser le record actuellement détenu par la Troisième République. Or cette longévité semble essentiellement résulter de la stabilité accordée au pouvoir exécutif⁵⁸ grâce aux mécanismes de rationalisation du parlementarisme. Cependant l'écriture d'une Constitution ne saurait pleinement se contenter des théories juridiques délaissant les subtilités propres à chaque régime. En retenant les idées de Maurice Duverger, appliquer une théorie constitutionnelle sans l'adapter aux spécificités du régime ne serait là « qu'un divertissement pur, un jeu de l'esprit, un passe-temps de poète⁵⁹ ». En l'occurrence, Solal-Céligny n'est pas un poète. Pour lui, une Constitution n'est pas seulement une abstraction théorique mais demande une importante prise en compte du fait politique. En ce sens, il partage avec Maurice Duverger une conception sensiblement proche de la Constitution qui doit « répondre à des exigences pratiques, satisfaire des besoins précis, correspondre aux vivantes nécessités ; elle doit être profondément enracinée dans le sol, sous peine de se voir emportée par le premier vent du large⁶⁰ ». Solal-Céligny semble également partager une conception proche de François Goguel dont la méthode constitutionnelle, selon Didier Maus, est à la fois « comparatiste et historique qui fait appel non seulement à des textes, ce qui est évident en matière constitutionnelle, mais également aux coutumes et conventions⁶¹, aux souvenirs et aux contraintes politiques⁶² ». Lorsque Solal-Céligny s'intéresse à la division du pouvoir, dans les relations entre le Parlement et le Gouvernement, il veille à toujours considérer la réalité des

⁵⁸ MARTIAL FOUCAULT, « La Constitution de la Ve République va dans le sens du Président », *Titre VII*, 2018/1, n° 1, p. 18-24.

⁵⁹ MAURICE DUVERGER, « Libres propos sur la constitution future », *Jus Politicum*, n° 23. Initialement publié sous la référence : MAURICE DUVERGER, « Libres propos sur la constitution future », *Le Monde français*, vol. 2, no 4, janvier 1946, p. 14-23.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Sur ce point voir également PIERRE AVRIL, *Les conventions de la constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, coll. Leviathan, 1997, 202 p.

⁶² DIDIER MAUS, « François Goguel, constitutionnaliste », *RFDC*, 2012/4, n° 92, para. 17.

pratiques politiques. Par ailleurs, les deux constitutionnalistes pourraient s'être auto-influencées en raison, également, de l'implication, officieuse mais féconde, de François Goguel dans le processus constituant de 1958. La question de la méthode intellectuelle va ainsi façonner, aux travers de la division du domaine législatif et réglementaire, la pensée constitutionnelle de Solal-Céligny. Même si Solal-Céligny peut être considéré comme l'un des pères de la division du domaine législatif et réglementaire⁶³, ses archives se sont révélées peu nombreuses sur la question.. Néanmoins, à partir des archives disponibles, il apparaît possible de dresser un portrait de sa pensée constitutionnelle sur la division du domaine législatif et réglementaire. En reprenant le concept de Boris Mirkine-Guetzévitch, sur le parlementarisme rationalisé, Solal-Céligny va chercher à résoudre le problème du déséquilibre des relations entre le Parlement et le Gouvernement, causé par un pouvoir législatif illimité de l'Assemblée nationale (Section I), en constitutionnalisant le pouvoir réglementaire du Gouvernement (Section II).

Section I - Le rééquilibrage des pouvoirs de l'Assemblée nationale

Dans la période d'après-guerre, les députés de l'Assemblée nationale, cherchant à réaffirmer la démocratie en réponse au régime de Vichy, vont redonner la pleine puissance aux élus du suffrage universel direct. Mais cette prévalence des députés sous la Quatrième République va profondément déséquilibrer les relations entre le pouvoir législatif et exécutif. Pour mettre un terme à la suprématie de l'Assemblée nationale, les rédacteurs de la Constitution de 1958 vont, en premier lieu, délimiter les compétences de la Chambre basse (§1) et, en deuxième lieu, rationaliser ses compétences législatives (§2).

§ 1 - Le strict encadrement des compétences de l'Assemblée nationale

La délimitation des compétences du pouvoir législatif ne constitue pas une question précocement étudiée par Solal-Céligny. S'il recherche des mécanismes pour améliorer la politique menée par le Gouvernement, à l'instar de la question de confiance, ses réflexions, relatives à la limitation des prérogatives de l'Assemblée nationale, interviennent au moment de la rédaction de la Constitution du

⁶³ EMILIE QUINART, *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914 – 1958)*, *op. cit.*, p. 2. Il précise, en note de bas de page n° 10 : « v. les propos de Jérôme Solal-Céligny, l'un des « pères » du dispositif des articles 34, 37, 38 et 41 : « nous passons l'éponge sur le passé. Nous faisons du nouveau. » (Commission constitutionnelle du Conseil d'Etat, séance du 25 août 1958, *DPS*, vol. 3, p.116) »

4 octobre 1958. Pourtant, limiter les compétences de la Représentation nationale constitue une mini-révolution désavouée par une partie des intellectuels. À ce titre, lorsque les membres s'intéressent à cette nouvelle création, Solal-Céligny leur explique : « nous passons l'éponge sur le passé. Nous faisons du nouveau⁶⁴ ». Seul détenteur de la souveraineté nationale sous la Troisième République, le législateur ne connaît aucune limite. Parce que le domaine législatif se définit formellement, donnant le caractère de loi à tout acte voté par le Parlement, son domaine sera *de facto* illimité⁶⁵. Par ailleurs, ce caractère illimité, attribut de la souveraineté, est défendu par de nombreux intellectuels selon lesquels, limiter le domaine législatif reviendrait à renier les principes fondamentaux de la République⁶⁶. Solal-Céligny a bien évidemment conscience de ces critiques, au regard des mises en garde mentionnées dans une note du maître des requêtes au Conseil d'État, Louis Bertrand. Mais pour ce dernier, les principes du droit public démocratique « ne font aucune place à un pouvoir législatif qui détiendrait à lui seul une souveraineté quelconque, laquelle n'est elle-même qu'une construction de l'esprit⁶⁷ ». Ces conclusions semblent partagées par Solal-Céligny. Lorsqu'il intègre le Comité consultatif constitutionnel, Solal-Céligny sera amené à travailler en priorité sur les questions relatives à la rationalisation du parlementarisme et, en particulier, sur la séparation du domaine législatif et réglementaire. Au sein du Comité, les avis se tournent majoritairement en faveur de l'encadrement du domaine législatif. C'est ainsi que, dans une lettre datée du 14 août 1958, le président du Comité consultatif constitutionnel, Paul Reynaud, s'adresse au général de Gaulle en l'informant que le Comité « a admis une répartition précise des compétences entre le Parlement et le Gouvernement. Il a même donné son accord au principe de l'énumération limitative des matières entrant dans le domaine du législateur⁶⁸ ». Même si la limitation du domaine législatif entre *a priori* en contradiction avec la tradition constitutionnelle française, cette idée est rapidement adoptée par les membres du Comité. Solal-Céligny, lui, n'étant pas un politique mais un technicien du pouvoir, accorde peu d'importance à la tradition. Son unique leitmotiv semble ici se résumer à l'efficacité du système. En l'occurrence, cette idée va le permettre. Au sein du titre V de l'avant-projet de la Constitution, dédié aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement, l'article 31 va définir les limites du domaine législatif. Ces limites sont énumérées dans une liste exhaustive, indiquant les matières de compétence du Parlement. Ainsi, la loi préserve

⁶⁴ *DPS*, vol. 3, p. 116. Cf. *Supra*.

⁶⁵ PIERRE BODINEAU, MICHEL VERPEAUX, *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 2013, p. 78-123.

⁶⁶ CE 199806/3/2, f° 4, Note de Louis Bertrand « Propos autour des articles 34, 37 et 41 de la Constitution ».

⁶⁷ *Ibid.* p. 10.

⁶⁸ CE 199806/2/1, f° 19, p. 2.

son monopole sur l'organisation des pouvoirs publics, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, la définition des libertés publiques civiles et syndicales⁶⁹ ect... Le Parlement étant désormais limité par la Constitution, les membres du Comité ont réussi leur objectif de mettre un terme à sa suprématie. Cependant leur objectif n'est pas seulement d'abaisser les pouvoirs de l'Assemblée nationale mais de les rééquilibrer par rapport à ceux du Gouvernement. Mais les membres du Comité se soucient de laisser des pouvoirs importants à l'Assemblée nationale et de ne pas la vider de sa substance. C'est ainsi que le président Paul Reynaud, dans son avis du 14 août 1958, n'hésite pas à signaler au général de Gaulle l'insuffisance des matières du domaine de la loi mentionnées à l'article 31 : « Toutefois l'énumération retenue par l'avant-projet [en parlant du Comité] lui a paru incomplète. Aussi a-t-il rétabli sur le terrain législatif les matières qui, à son avis, ne doivent pas en être distraites⁷⁰ ». Concernant Solal-Céligny, ses archives ne permettent pas de déterminer précisément ses opinions sur la question. S'il participe largement à la rédaction de l'article 31 de l'avant-projet, qui deviendra l'article 34 de la Constitution, c'est essentiellement sur son aspect technique. Ainsi ses annotations, sur l'article 31 de la Constitution, se bornent le plus souvent à reformuler les matières énoncées, sans ajouter ses opinions personnelles. Mais cela va de soi car, en tant qu'expert technique du Comité, cela n'est pas de son ressort. Néanmoins, les membres du Comité veillent à ce que les prérogatives accordées à l'Assemblée nationale ne mettent pas en péril les actions gouvernementales. C'est ainsi que, dans une note dactylographiée anonyme à destination du général de Gaulle, relatant les questions du Comité, son auteur estime que, dans tous les cas, les matières du domaine de la loi ne portent pas « sur des sujets dangereux pour le gouvernement⁷¹ ». Mais il est difficile d'affirmer s'il s'agit de Solal-Céligny à l'origine de cette note. Si la forme de la note ressemble extrêmement à ses notes dactylographiées, une phrase laisse à désirer sur son attribution. Concernant une sous-partie relative au pouvoir de dissolution du président, il est écrit « Il tombera en désuétude, comme sous la Troisième République et pour la même raison⁷² ». Mais cette affirmation si tranchée ne correspond nullement à ses habitudes.

Constatant que le pouvoir illimité de l'Assemblée nationale en matière législative ne contribuait pas nécessairement au bon fonctionnement du système parlementaire, Solal-Céligny estime dès lors nécessaire d'en rationaliser le domaine législatif.

⁶⁹ CE 199806/2/2, f° 6, p. 17, Imprimé avec annotations de J.S.C. sur l'article 31 de l'avant-projet de Constitution soumis au C.C.C. le 29/07/58.

⁷⁰ CE 199806/2/1, f° 19, p. 2.

⁷¹ CE 199806/2/2 f° 2, p. 2.

⁷² Ibid., p. 3.

§ 2 - La rationalisation des compétences législatives de l'Assemblée nationale

Cette rationalisation du pouvoir législatif, en raison de son caractère inédit, suscite évidemment de nombreuses questions de la part des membres du Comité consultatif constitutionnel. Au regard des compétences énoncées de manière exhaustive, certains hommes politiques craignent de leur insuffisance, dont l'un demandera à l'expert du Comité si l'article 31, actuellement en cours de débat, est exhaustive. Mais Solal-Céligny le rassure : « Cette énumération n'est pas une liste exhaustive de toutes les questions qui sont réservées, confiées à la loi⁷³ ». Mais évidemment cette réponse vaut seulement pour les débats. L'article 31, qui deviendra l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, sera bien une liste exhaustive des compétences de l'Assemblée nationale. Le but étant de limiter les attributions de l'Assemblée nationale. Cette définition matérielle de la loi permet d'inverser les rapports entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement grâce au bouleversement de l'agenda parlementaire⁷⁴. Si le Gouvernement incarne le temps court et la réactivité, et donc disposer d'une compétence élargie, le Parlement doit désormais incarner le temps long et la réflexion, qui suppose de se concentrer sur quelques domaines généraux pour moins, mais mieux, légiférer. Limitée mais concentrée, la Représentation nationale reste ainsi compétente sur les matières les plus importantes.

D'autre part, cette rationalisation de l'Assemblée nationale s'applique, non seulement à l'égard de ses attributions, mais également par rapport à l'efficacité de la loi elle-même. En effet, dans un document dactylographié anonyme et non daté, retrouvé parmi des documents relatifs à l'ordonnance sur le fonctionnement des assemblée parlementaires, il est fait mention d'un projet d'article « tendant à l'élimination des textes devenus caducs ». En ce sens, si le projet relevait de Solal-Céligny, sa conception de la rationalisation du parlementarisme ne s'arrêterait pas aux portes de la Constitution mais se poursuivrait dans l'ensemble du droit positif. L'originalité de cette proposition, visant cette fois-ci à améliorer l'efficacité des normes, consiste au début de chaque législature, à déposer devant l'Assemblée nationale un projet d'article éliminant les textes devenus caducs. Pour développer son idée, l'auteur précise que, en se fondant sur les dix années précédentes, sur presque 80 textes transmis par le Conseil de la République à l'Assemblée nationale, presque la moitié demeuraient dans les dossiers de la Chambre haute sans être jamais ni discuté, ni débattu⁷⁵. On remarquera, sur cette précision, la méthode historique particulièrement chère à Solal-Céligny

⁷³ *DPS*, vol. III, p. 96.

⁷⁴ HUGUES PORTELLI, « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, 2013/3, n° 146, p. 71-82.

⁷⁵ CE 199806/6/1, dossier 7, f° 1.

qui, habituellement, n'hésite pas à appuyer ses arguments par des pratiques chiffrées. Cherchant à perfectionner le régime parlementaire, du début jusqu'à la fin de la chaîne de production législative, Solal-Céligny pense aux droits mais aussi aux devoirs que doit détenir le Parlement, en épurant la chaîne de production normative.

La rationalisation du parlementarisme, si elle suppose de limiter le champ de compétence du pouvoir législatif, nécessite également de renforcer les compétences du Gouvernement en lui reconnaissant constitutionnellement le pouvoir d'édicter des normes réglementaires sur tout ce qui ne relève pas du domaine législatif.

Section II - La constitutionnalisation du pouvoir réglementaire du Gouvernement

En vue de renforcer l'efficacité gouvernementale, pour répondre aux nombreux défis politiques, la division du domaine législative va parallèlement impliquer le renforcement des moyens d'action du Gouvernement. Suite au partage de l'ancien pouvoir législatif illimité, après adoption de la nouvelle Constitution, les domaines législatifs et réglementaires vont constituer une *summa divisio*. Cette conception conforme à la pensée Gaulliste — tout en niant la qualification de pouvoir à l'autorité judiciaire — ne retient que deux types de pouvoir : le législatif et l'exécutif, dont le dernier est incarné par le président de la République⁷⁶. Même si l'administration dispose d'un pouvoir réglementaire depuis la célèbre décision du Conseil d'État⁷⁷, la constitutionnalisation de ce pouvoir réglementaire du Gouvernement constitue une véritable innovation au sein du régime parlementaire. En ce sens, si le renforcement du pouvoir exécutif passe par la création d'un pouvoir réglementaire propre (§1) il doit être juridiquement protégé contre d'éventuels empiètements du pouvoir législatif (§2).

§ 1 - Le renforcement du pouvoir exécutif par la création d'un pouvoir réglementaire propre

En limitant le domaine législatif, Solal-Céligny entend augmenter le champ de compétence du gouvernement au travers de son pouvoir réglementaire, consacré à l'article 37 de la Constitution du 4 octobre 1958. Car en effet, selon une note anonyme retrouvée dans ses archives, la séparation du domaine législatif et réglementaire « a pour objet d'assurer une autonomie plus grande à l'action

⁷⁶ FRÉDÉRIC TURPIN, « Aux origines de la V^e République : Charles de Gaulle et la fonction présidentielle », *Parlement(s), Revue d'Histoire politique*, 2007/1, n° 7, p. 99-107.

⁷⁷ CE, sect., 8 août 1919, *Labonne*, n° 56377, publié au recueil Lebon.

réglementaire du gouvernement et de décharger ainsi le Parlement, notamment dans les domaines fluctuants de la vie économique et sociale⁷⁸ ». Ainsi cette répartition des matières législatives et réglementaires vise à revaloriser les compétences du pouvoir exécutif, en autonomisant sa capacité à édicter des normes, sous réserve de respecter la loi⁷⁹. Tandis que le rôle du Parlement est de définir « la structure fondamentale de l'État et de la société, et de garantir les droits essentiels des citoyens⁸⁰» celui du Gouvernement est d'agir pleinement sur toutes les matières définies par le législateur. Solal-Céligny se montre particulièrement attaché à ce mécanisme de rationalisation afin de mettre un terme à la paralysie exécutive. Pour lui, les limitations du domaine législatif sont négligeables dès lors qu'en contrepartie les compétences gagnées du côté exécutif entraînent des résultats satisfaisants. C'est ainsi que, dans une note datée du 5 septembre 1961, Solal-Céligny adresse de vives critiques sur les immobilismes causés par les institutions de la Quatrième République : « Il ne faudrait d'ailleurs pas oublier que dans le domaine de l'agriculture, ce Gouvernement et ce Parlement [en parlant de la Cinquième République] ont fait plus en deux ans qu'il n'avait été fait au cours des 50 années précédentes⁸¹ ». Ici, Solal-Céligny considérait que le régime des prix, en matière agricole, n'étant pas du domaine de la loi selon l'article 34, relevait par déduction du domaine réglementaire. Cette note montre une conception stricte de la séparation des domaines législatif et réglementaire dans l'esprit de Céligny. Cette liste exhaustive du domaine de l'Assemblée nationale est alors exclusive et, bien que sans le dire dans sa note, à la limite de l'inconstitutionnalité. Ce d'autant plus que le régime des prix relevait déjà du gouvernement sous la Quatrième République. Solal-Céligny poursuit, en écrivant ensuite cette phrase : « au-delà des questions juridiques, ce qui importe c'est l'efficacité⁸² ».

La création d'un large pouvoir réglementaire risque cependant de devenir l'objet de convoitise des députés. Pour préserver le respect de la séparation des domaines législatif et réglementaire, et éviter tout empiètement du pouvoir législatif, Solal-Céligny entend faire respecter les lettres de la Constitution par l'intermédiaire du Conseil constitutionnel.

⁷⁸ CE 199806/3/2, f° 6.

⁷⁹ BERTRAND MATHIEU, « La part de la loi, la part du règlement. De la limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative », *Pouvoirs*, 2005/3, n° 114, p. 73-87.

⁸⁰ CE 199806/3/2, f° 4, Note de Louis Bertrand, *cf. supra*.

⁸¹ CE 199806/6/3, dossier 6, f° 1 (reproduction en annexe).

⁸² *Ibid.*

§2 - La protection juridique du pouvoir réglementaire face aux empiètements du Parlement

La séparation stricte des domaines législatif et réglementaire représente un point d'attention particulier pour Solal-Céligny qui, avec le général de Gaulle, craignent que le Parlement souhaite retourner à son pouvoir illimité du régime précédent. Ces craintes s'expriment largement chez le Général qui déclarera « ce qui est anticonstitutionnel c'est de laisser le Parlement se mêler de ce qui relève du pouvoir réglementaire⁸³ ». Pour cause, celui qui deviendra le président de la Cinquième République, quelques mois plus tard, entend donner de véritables moyens au pouvoir exécutif, bon gré mal gré l'opinion de l'Assemblée nationale. De surcroît, s'intéressant aux articles relatifs au président de la République, le général de Gaulle a conscience que le pouvoir réglementaire bénéficiera également au président de la République, en particulier grâce à l'article 16 de la Constitution relatif aux pleins pouvoirs.

Par chance, Solal-Céligny, alors conseiller technique à Matignon en 1961, sera amené à traiter, pour diverses raisons, l'application de l'article 16 de la Constitution. Par exemple, dans une note du 14 septembre 1961, Solal-Céligny estime que le maintien de l'article 16, mis en place le 23 avril pour prendre seulement fin le 29 septembre 1961, soit deux semaines après la rédaction de la note de Solal-Céligny, est une erreur. Pour lui, les tensions entre le Parlement et le pouvoir exécutif ne permettent aucun travail efficace, ce qui le pousse à considérer que « le maintien en application de l'article 16, pratiquement devenu sans utilité, a par contre le très grave inconvénient de détériorer le climat politique non seulement vis à vis du Parlement mais même vis à vis de l'opinion publique toute entière⁸⁴ ». Il serait faux de considérer Solal-Céligny comme un juriste au seul service du gaullisme. S'il adhère sans difficulté à la doctrine gaulliste, pour lui, c'est avant tout l'efficacité du système qui doit prévaloir. En ce sens, Solal-Céligny critique les actions du gouvernement qui portent atteinte à cette efficacité. Par ailleurs, Michel Debré demandera à Solal-Céligny, dans une lettre du 1^{er} août 1967, alors qu'il se trouve en vacances au Rwanda, de préparer une note pour une doctorante en droit, Mlle Michèle Voisset, qui prépare une thèse sur l'article 16 de la Constitution⁸⁵. Par une note du 13 septembre 1967, Solal-Céligny répond à Michel Debré en y présentant les informations demandées par le Premier ministre. Dans cette note, Solal-Céligny présente les débats relatifs à la conception de l'article 16, en prenant le soin de souligner que ses analyses se fondent, à

⁸³ Cité par ALAIN PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, Fayard, coll. Histoire, 2000, p. 461.

⁸⁴ CE 199806/6/3, dossier 7, f° 2, Note de J.S.C., « Note relative au rapport actuel avec le parlement ».

⁸⁵ CE 199806/6/2, dossier 6, f° 5, p. 1 ; Michèle Voisset, *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, préf. de Georges Vedel, Thèse de droit, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969, 437 p.

la fois, sur les archives de l'été 1958 et son interprétation personnelle. Ces interprétations semblent là encore marquée par une recherche d'efficacité de Solal-Céligny. Pour lui, si l'article 16 doit respecter la démocratie, en répondant uniquement à une situation exceptionnelle, les actes réglementaires du président ne saurait, à ce moment-là, être soumis au juge administratif, faisant référence à la jurisprudence du Conseil d'État⁸⁶, considérant qu'un tel contrôle serait contraire à l'esprit même de l'article 16⁸⁷. En ce sens, le recours à l'article 16 offre à Solal-Céligny l'opportunité de s'exprimer sur le pouvoir réglementaire du chef de l'État, et non seulement du Gouvernement.

Mais la protection du pouvoir réglementaire, outre l'hypothèse exceptionnelle de l'article 16, doit être conçue pour les situations ordinaires. Dès lors, si l'empiétement du parlement sur le domaine réglementaire est inconstitutionnel selon le Général, une cour chargée de contrôler la constitutionnalité des lois s'avère la meilleure solution. Dans une note anonyme retrouvée dans les archives de Solal-Céligny, le rôle du Conseil constitutionnel est présenté de la manière suivante :

« Le Conseil Constitutionnel est chargé de veiller au respect de la Constitution et, en particulier, de l'équilibre que le titre V a voulu établir entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Il lui appartiendra, à cet égard d'apprécier la constitutionnalité des règlements des assemblées dont le contenu aura une influence extrême sur l'évolution des institutions et des moeurs parlementaires de la Vème République⁸⁸ ».

Pour empêcher d'éventuels empiétement de la loi sur le domaine réglementaire, l'institution du Conseil constitutionnel complète le système juridique créé par Solal-Céligny, permettant de résoudre les impasses politiques par des solutions juridiques. Même si cette note ne peut lui être formellement attribuée, sa présence dans ses archives tend à conforter l'image d'un juriste qui, conscient du poids politique dans les relations institutionnelles, cherche à juridiciser la nouvelle société post-Quatrième République. Cependant, la création du Conseil constitutionnel, pensée pour être au service du Général⁸⁹, présente le risque de devenir autonome. Cela entraînerait d'importantes conséquences en matière juridique car, avec une souveraineté déplacée dans la Constitution, son interprétation ne dépendrait plus que de son juge⁹⁰. Ainsi les débats sur la

⁸⁶ CE, ass., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, n° 55049, n° 55055, publié au recueil Lebon.

⁸⁷ CE 199806/6/2, dossier 6, f° 5, p. 6.

⁸⁸ CE 199806/3/2, f° 6, « Note sur les rapports entre le parlement et le gouvernement d'après le titre V de la constitution ».

⁸⁹ JEAN-PHILIPPE FELDMAN, DENYS DE BÉCHILLON, « Le nouveau rôle du Conseil constitutionnel », *Commentaire*, 2012/2, n° 138, p. 467-473.

⁹⁰ MICHEL TROPER, *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2011, p. 155-168.

Constitution, devant le Comité consultatif constitutionnel, s'intéressaient particulièrement aux futurs pouvoirs du Conseil constitutionnel sur l'interprétation du domaine de la loi. Pour cause, il ressort des observations de Solal-Céligny que les membres du Comité ont hésité sur la phrase introductive de l'article 31 de l'avant-projet de la Constitution :

« Le C.C.C. n'a pas adopté un amendement tendant à faire précéder la liste des matières législatives de la phrase suivante : "dans le respect des principes généraux, des droits et libertés individuels, définis par le préambule, sont réglées par la loi..." Il n'a pas voulu risquer ainsi de donner au préambule une valeur normative de nature à permettre le contrôle par le Conseil constitutionnel de la conformité de toutes les lois aux principes mentionnés dans la déclaration de 1789 et dans le préambule de 1946. Il a envisagé, par contre, tout en réservant la question, de proposer un article 2 ter inspiré de l'article 81 de la Constitution de 1946 " Tous les nationaux français, les citoyens de la fédération et les ressortissants de la confédération ont la jouissance des droits et libertés énumérés dans le préambule de la présente Constitution"⁹¹ ».

S'ils renvoient aux débats relatifs à la constitutionnalisation du préambule⁹², ces observations révèlent toute la difficulté de déterminer, au mot près, toutes les conséquences que pourraient entraîner chaque terme de la Constitution par rapport à son futur gardien. Malgré ses observations et ses analyses impliquant le Conseil constitutionnel, Solal-Céligny ne s'y intéresse que très peu. Pour lui, sa création doit essentiellement servir à faire respecter la séparation des domaines législatif et réglementaire, qui est l'une des seules véritables solutions qui permettra d'améliorer l'efficacité du régime parlementaire.

Consacrant une large partie de sa pensée aux relations entre le pouvoir exécutif et législatif, Solal-Céligny cherche à renforcer l'efficacité de l'État au travers de la rationalisation du parlementarisme en travaillant, certes sur la division évoquée entre les domaines législatif et réglementaire, mais également, sur le mécanisme de la question de confiance, dont l'un des alinéas deviendra célèbre sous la Cinquième République : l'article 49 alinéa 3.

⁹¹ CE 199806/2/2, f° 6

⁹² GUILLAUME BOUDOU, « Autopsie de la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association », avant-propos de Didier Maus, *RFDC*, janvier 2014, n° 97, p. 5-120.

Chapitre II - Garantir la stabilité ministérielle par la question de confiance

Confronté dès ses débuts professionnels comme chargé de mission au secrétariat général du gouvernement aux instabilités politiques du régime, Solal-Céligny assiste aux dérives du système d'assemblée de la Quatrième République depuis le point de vue du pouvoir exécutif. Pendant douze ans, vingt-deux gouvernements vont se succéder tour à tour, incapable de perdurer dans le temps malgré une relative stabilité des majorités parlementaires⁹³. Sans cesse entravé dans son action, en dépit des nécessités de reconstruire un pays ravagé par la guerre et malgré le début de la guerre d'Indochine en 1946, le gouvernement ne gouverne pas. Les hommes politiques du début de la Quatrième République ont majoritairement commencé leur carrière sous la Troisième République, apportant avec eux leurs expériences et leurs pratiques, dont certaines mineront identiquement la Quatrième République. Obéissant à une logique de parti, dominée par la Troisième force, avec le Parti communiste français et le Rassemblement du peuple français, la Quatrième République ne parvient pas à offrir une stabilité. Pour cause, les écarts entre les textes et la pratique constitutionnelle vont rendre particulièrement difficile les tentatives de rationalisation du parlementarisme. Illustrant ces coutumes constitutionnelles importées de la Troisième République, la pratique de double investiture va fréquemment miner la stabilité des gouvernements⁹⁴. Par ailleurs, les gouvernements démissionnent abusivement même en l'absence de vote hostile de la majorité absolue des députés lors des questions de confiance ou des motions de censure voire simplement lorsqu'un projet de loi échoue⁹⁵. Les mécanismes introduits par la Constitution censés améliorer le système, seront limités par le poids des traditions. Considéré contraire à la tradition républicaine, aucun président du Conseil ne fera usage du droit de dissolution de l'Assemblée nationale⁹⁶, à l'exception d'Edgar Faure, le 29 novembre 1955⁹⁷. Au sein de ce tohu-bohu institutionnel, le jeune chargé de mission du secrétariat général du gouvernement comprend rapidement qu'un gouvernement doit pouvoir gouverner. Pour ce faire, la confiance de l'Assemblée nationale devient la solution du problème. Il y consacre une partie essentielle de sa pensée tout au long de la Quatrième République, du début à sa fin (Section I), donnant au pouvoir exécutif les moyens juridiques de mettre fin à la paralysie de son action (Section II).

⁹³ ROBERT LECOURT, « L'origine mouvementée de l'article 49-3 », *France-Forum*, janvier-mars 1990, p. 25-30.

⁹⁴ JEANNETTE BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, op. cit., p. 446.

⁹⁵ LOUIS FAVOREU, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 25^e éd., Précis, 2023, p. 675.

⁹⁶ RAYMOND ARON, « À propos de la Constitution de la IV^e République », *Jus Politicum*, n° 23, 2019.

⁹⁷ « La dissolution n'est pas une idée de combat », *LE MONDE*, *Archives*, 3 décembre 1955.

Section I - La responsabilité du gouvernement par la question de confiance

Plusieurs années avant son implication dans la rédaction de la Constitution, Solal-Céligny réfléchit à la question de confiance à partir de ce qu'il voit. Ses deux articles sur la question, publiés en 1952 puis en 1956 dans la *Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger*, démontrent un véritable pragmatisme. Pour lui, ce mécanisme doit impérativement permettre au gouvernement de se maintenir au pouvoir, soutenu par une véritable majorité parlementaire. Il fait mûrir sa réflexion pendant ses premières années professionnelles, élaborant une conception pragmatique du pouvoir probablement influencée par ses relations. Son réalisme lui impose de constamment confronter les normes constitutionnelles aux réalités politiques. La pensée de Solal-Céligny relative à la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et à la question de confiance, se nourrit ainsi de ses observations et de son expérience au sein du Secrétariat général du gouvernement (§1). Lorsque celui-ci est appelé auprès du Comité consultatif constitutionnel, sa pensée est déjà achevée (§2).

§ 1 - Le développement de la pensée de Solal-Céligny au Secrétariat général du gouvernement

Les instabilités institutionnelles constituent un des caractères essentiels du système instauré par la Quatrième République. Celles-ci sont particulièrement connues de Solal-Céligny, qui assiste aux premières loges de la scène politique, lorsqu'il entre au Secrétariat général du gouvernement auprès d'André Ségalat. En l'espace de quelques mois seulement, le chargé de mission travaille pour trois gouvernements différents, en commençant par le gouvernement Blum le 16 décembre 1946, puis pour le gouvernement Ramadier le 22 janvier 1947, puis pour le gouvernement Schuman à partir du 24 novembre de la même année⁹⁸. En moins d'une année, la nouvelle république a connu ses premières instabilités — tendance qui se poursuivra tout au long de son histoire — et le jeune chargé de mission du Secrétariat général du gouvernement observe attentivement les raisons de ces incessantes instabilités. Aux côtés du secrétaire général du gouvernement, André Ségalat, dont il sera le chef de cabinet deux ans plus tard en 1948, Pic semble faire mûrir sa conception du pouvoir et des institutions. En raison de sa proximité avec le secrétaire général du gouvernement, avec qui il entretient d'excellentes relations, « débordant le cadre des rapports de service⁹⁹», la figure d'André

⁹⁸ MARCEL MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, LGDJ, 17^e éd., Domat, 2022, p. 413.

⁹⁹ AN, F/7/15536, f° 20.

Ségalat (1910-1986) mérite une certaine attention. Licencié en droit et diplômé de l'École libre des sciences politiques, haut-fonctionnaire puis membre du Conseil constitutionnel de 1977 à 1986, André Ségalat commence sa carrière professionnelle comme auditeur au Conseil d'État, avant la guerre, où il y rencontre celui qui deviendra son ami de toujours : Michel Debré¹⁰⁰. Animé par le sens du service de l'État, André Ségalat organise l'institution du Secrétariat général du gouvernement¹⁰¹ et sera « jusqu'en 1959, le seul non-membre du gouvernement à assister à tous les conseils des ministres et à tous les conseils de cabinet¹⁰² ». Constamment au cœur des débats politiques sans jamais y prendre part, le rôle discret mais incontournable d'André Ségalat, vouant par ailleurs des critiques acerbes aux institutions de la Quatrième République¹⁰³, pourrait bien avoir inspiré son chef de cabinet. S'il reste néanmoins difficile de démontrer avec certitude une influence exercée dans un sens comme dans l'autre, il ressort néanmoins une véritable proximité intellectuelle entre les deux personnages. Malgré leur excellente relation, leur caractère réservé et leurs relations professionnelles — faisant passer le service de l'État avant toute autre opinion personnelle — les auraient probablement conduits à conserver une distance dans leurs échanges, du moins écrits. Quoiqu'il en soit, leurs opinions personnelles convergent vers un constat commun : l'échec de la Quatrième République. Leur expérience commune au Secrétariat général du gouvernement semble leur avoir conféré, par leur appartenance à un univers à la fois discret et au cœur du pouvoir, une conception sensiblement proche du rôle du gouvernement, des institutions publiques et, plus largement, de l'État.

Depuis son bureau à l'Hôtel de Matignon, Solal-Céligny continue donc d'observer le défilé des gouvernements se succédant tour à tour. Tandis que les gouvernements tenaient en moyenne neuf mois sous la Troisième République, il faut désormais en compter six sous la Quatrième République et attendre ensuite plusieurs semaines pour former de nouveaux ministères¹⁰⁴. Assistant à ces instabilités de l'intérieur, Solal-Céligny prend particulièrement soin de les étudier dans ses nombreuses notes probablement rédigées pour le service. Dans l'un d'elles, malheureusement sans date mais postérieure à 1955 en raison des événements énoncés, on trouve ses analyses concernant la question de confiance. Faisant état des instabilités du pouvoir exécutif, rappelant que seize

¹⁰⁰ PIERRE CHATENET, « André Ségalat : une éthique du service de l'Etat », *Revue des deux mondes*, avril 1987, p. 129-131.

¹⁰¹ JEAN-MICHEL EYMERI-DOUZANS, MICHEL MANGENOT, « Rouage ou centre de l'État ? (I) Genèse et institutionnalisation du Secrétariat général du Gouvernement », *Revue française d'administration publique*, n° 171, 2019, p. 603-627.

¹⁰² PIERRE CHATENET, « André Ségalat : une éthique du service de l'Etat », *op. cit.*, p. 130.

¹⁰³ PIERRE CHATENET, *Ibid.*, p. 131.

¹⁰⁴ LOUIS FAVOREU, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 676.

gouvernements se sont succédés en seulement deux législatures, Solal-Céligny constate que seulement cinq d'entre eux tombèrent à la suite d'une question de confiance¹⁰⁵ et qu'aucun de ces gouvernements ne fut strictement renversé à l'issue d'un débat de politique générale¹⁰⁶. Il semble voir dans la question de confiance une solution à ces successions intempestives qui rendent impossible la conduite d'une politique efficace. Pour cause, la question de confiance est un sujet qui le passionne bien avant la rédaction de la Constitution de 1958. Dans un article publié en 1952 à la *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Solal-Céligny dresse le bilan de six années passées sous la Constitution de 1946¹⁰⁷. Parfaitement conscient que le régime constitutionnel reproduit le schéma de la Troisième République, il cherche à retracer les origines des instabilités gouvernementales du régime précédent, dans lequel la question de confiance était posée avec une trop grande facilité. En comparant avec la Quatrième République, celui-ci recense 93 utilisations de la question de confiance entre 1947 et 1952 : sans aucun doute pour lui, la fréquence d'utilisation de la question de confiance joue sur la stabilité gouvernementale. À la lecture de son article, en particulier d'une note de bas de page, il apparaît pertinent de s'intéresser un instant à Georges Burdeau, auquel fait référence Solal-Céligny dans son article¹⁰⁸, et dont la pensée constitutionnelle a pu jouer d'influence. Pour cause, ce dernier ne conçoit pas le gouvernement comme étant subordonné à l'Assemblée nationale qui, au contraire, doit agir par concordance de volonté et avec responsabilité devant l'Assemblée¹⁰⁹. Sa vision d'un gouvernement responsable constamment à la recherche de l'efficacité semble trouver écho chez Solal-Céligny qui toutefois fait fi de ses nombreux débats doctrinaux. Celui-ci ne se pose aucune question sur le régime d'assemblée ou le régime conventionnel. La théorie ne l'intéresse pas. Seul le concret motive sa réflexion. Par chance, il trouvera rapidement l'opportunité de mettre en pratique sa passion du concret.

Lorsque Solal-Céligny devient expert à la disposition du Comité consultatif constitutionnel, ses positions relatives à la question de confiance sont déterminées depuis plusieurs années. Le mûrissement de ses idées, au sein du Secrétariat général du gouvernement a assis sa position en faveur du pouvoir exécutif, en exigeant davantage d'efficacité.

¹⁰⁵ CE 199806/1/1, dossier 1, f° 5, p. 3.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁷ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « La question de confiance sous la IV^e République », *RDP*, 1952, p. 722.

¹⁰⁸ Dans son article à la *RDP* de 1952, Solal-Céligny ne fait référence à aucun auteur de doctrine à l'exception de Georges BURDEAU, en particulier pour son article « Le régime des pouvoirs publics dans la constitution du 27 octobre 1946 » paru à la *RDP* en 1946.

¹⁰⁹ GEORGES BURDEAU, *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, Textes réunis et préfacés par Jean-Marie DENQUIN, Paris, LGDJ, Éditions Panthéon-Assas, 2011, p. 145.

§ 2 - La réalisation de la pensée de Solal-Céligny au Comité consultatif constitutionnel

Au cours du mois de juillet 1958, trois décisions vont successivement désigner les 39 membres du Comité consultatif constitutionnel institué par l'Assemblée nationale et le Conseil de la République¹¹⁰ parmi lesquels on retrouve des hommes politiques, des hauts-fonctionnaires et quelques universitaires. Dans ces décrets, un nom manque pourtant à l'appel : celui de Jérôme Solal-Céligny. La raison est simple : ce dernier n'est pas membre du C.C.C. Pourtant son nom figure sur le plan d'organisation en qualité d'expert mis à la disposition du Comité¹¹¹. En réalité sa présence relève des pouvoirs de Michel Debré qui, en vertu de l'article 3 du décret du 16 juillet 1958¹¹², est chargé en sa qualité de garde des Sceaux de mettre à disposition du Comité « le personnel nécessaire à la direction de son secrétariat ». Même si les disciplines historiques se prêtent difficilement aux uchronies, le sort de Solal-Céligny aurait probablement été différent en l'absence de Michel Debré, car rien ne prédestinait celui-ci à devenir un incontournable des affaires constitutionnelles. Pourtant les candidats potentiels plus expérimentés, éventuellement issus du gouvernement ou du Conseil d'État, ne manquent pas. Alors qu'il est nommé maître des requêtes au Conseil d'État au tour extérieur en juillet 1957, un an à peine avant sa nomination comme rapporteur de la Constitution au Palais-Royal, son niveau d'expertise juridique interroge comparé à d'autres. Mais, contrairement à d'autres, Solal-Céligny semble disposer auprès du garde des Sceaux d'une précieuse qualité : sa confiance. Dès lors, le jeune maître des requêtes remplit parfaitement son rôle. La période estivale de 1958 est particulièrement intense pour Pic qui rythme sa vie entre le Conseil d'État et le Comité sans toutefois délaisser sa vie familiale. En effet, certaines notes de l'avant-projet de Constitution¹¹³, dont l'écriture fut reconnue par son fils en présence de Didier Maus, sont de la main de Marianne Richet, son épouse¹¹⁴. Lorsque Solal-Céligny rentre chez lui au terme de ses réunions, il demande à cette dernière de rédiger les notes qu'il lui dictait en dessous des articles de l'avant-projet. Malheureusement, comme le remarque déjà Didier Maus dans son état descriptif, ces notes manuscrites se bornent à reprendre les conclusions du Comité consultatif constitutionnel, ce qui ne permet pas de déceler une quelconque vue personnelle de leur auteur. Ces

¹¹⁰ CE 199806/2/2, dossier 3, f° 3, p. 19. Les trois décisions sont rendues par la Commission du Suffrage universel de l'Assemblée nationale le 22 juillet 1958, la Commission du suffrage du Conseil de la République le 17 juillet 1958 et par décret du 26 juillet 1958 portant nominations au Comité consultatif constitutionnel (J.O. n°175 du 27 juillet 1958, p. 7007).

¹¹¹ *Ibid.*, p. 17.

¹¹² Décret n°58-599 du 16 juillet 1958 (J.O. n° 166 du 17 juillet 1958, p. 6655).

¹¹³ CE 199806/2/2, f° 6, p. 7.

¹¹⁴ Entretien avec DIDIER MAUS, 24 juillet 2023 à Paris.

notes écrites par son épouse révèlent en somme l'implication du conseiller technique au cours de l'été 1958 dans la rédaction de la Constitution. De surcroît, ces notes témoignent de sa présence sur l'ensemble des questions juridiques relatives à la Constitution car, s'il se montre plus impliqué sur certains thèmes, à l'instar de la question de confiance ou de la fédération, Solal-Céligny cultive une connaissance panoramique des débats en cours et sur l'ensemble des questions. Ses prises de notes régulières démontrent ainsi sa connaissance des positions des membres au sein du Comité consultatif, en gardant trace de leurs observations et de leurs questions sur l'ensemble des articles de l'avant-projet¹¹⁵. Malgré cette omniprésence du conseiller dans la rédaction de la Constitution, celui-ci demeure officiellement absent des réunions. On remarque qu'il ne figure pas sur le plan de disposition des membres autour de la table de réunion du Comité¹¹⁶. Était-il présent à ces réunions ? Sans aucun doute. Mais sa présence demeure discrète, oubliée, exactement comme l'était André Ségalat lors des conseils de cabinet. Il figure très souvent absent des comptes rendus des séances organisées par le Comité malgré son statut d'expert. Le constat est identique concernant la liste alphabétique des membres du Comité : son nom ne figure à aucun moment¹¹⁷. Pourtant, il est bien là. Le 29 juillet 1958, il organise une réunion avec les sénateurs Monichon, Gilbert-Jules, Valentin et Montalembert pendant deux heures, de 17h00 à 19h00, laquelle reprend à 21h30. Malheureusement les brèves notes manuscrites laissées ne permettent pas de distinguer précisément ses questions de celles des sénateurs ni de déterminer son véritable rôle au cours de ces réunions. Néanmoins — on le constate au cours de cette réunion — en sa qualité d'expert, Solal-Céligny s'intéresse à la totalité des articles de l'avant-projet constitutionnel¹¹⁸. À partir de la séance du jeudi 31 juillet 1958, sa présence va progressivement devenir visible. Au cours de cette séance, le président du Comité envisage de créer quatre groupes de travail autour de la fédération, du président de la République et du Gouvernement, du Parlement et de ses rapports avec le Gouvernement et enfin un dernier groupe consacré au Préambule, aux traités et accords internationaux, au Conseil Constitutionnel, à la Justice et à la Haute-Cour ainsi qu'aux révisions et dispositions transitoires¹¹⁹. Évidemment, Solal-Céligny sait très bien qu'il devra travailler sur l'ensemble des thèmes de la Constitution, ce qu'il fera jusqu'au bout. Mais sur ces groupes l'un va particulièrement retenir son attention ; celui évidemment consacré au Parlement et à ses rapports avec le gouvernement. Sa présence aux réunions est constante, prenant assidûment des notes des différentes réunions au cours

¹¹⁵ CE 199806/2/2, f° 6.

¹¹⁶ CE 199806/2/2, dossier 1, f° 1

¹¹⁷ CE 199806/2/2, dossier 1, f° 2 ; CE 199806/2/2, dossier 1, f° 3, p. 1 - 4.

¹¹⁸ CE 199806/2/2, dossier 6, f° 11.

¹¹⁹ CE 199806/2/2, dossier 3, f° 3, p. 60.

de l'été 1958 toujours malgré son absence des emplacements officiels autour de la table¹²⁰. Dans le compte rendu de la séance du mardi 5 août 1958 à 10h00, malgré son silence, la présence de Solal-Céligny est mentionnée en qualité de conseiller technique¹²¹. Il assiste également à la réunion du mercredi 6 août 1958 à 10h00 relative au Parlement et à ses relations avec le gouvernement et plus particulièrement de la responsabilité du gouvernement. Chose étonnante pour cette réunion, Solal-Céligny prendra la parole. Il faut dire que le sujet l'intéresse et constitue le cœur de ses préoccupations, le fondement pour lui de la stabilité du gouvernement et donc, du régime.

Ainsi, lorsque Montalembert prend la parole pour proposer de rendre le gouvernement responsable *devant le parlement*, et non plus *devant l'Assemblée nationale*, Solal-Céligny prend immédiatement la parole pour donner, selon les mots du président, « les raisons pour lesquelles il importe de laisser le gouvernement responsable devant l'Assemblée nationale¹²² ». Malheureusement pour nous aucune trace de ces arguments ne figure au sein des comptes rendus ni de ses archives. En effet, si Solal-Céligny a bien pris la parole à ce moment-là, cette prise de parole ne figure nullement dans le compte rendu de séance, comme si son intervention était officieuse, presque clandestine. Pourquoi intervenir à ce moment-là en particulier ? En présentant les raisons de rendre le gouvernement responsable devant l'Assemblée nationale, le conseiller technique entend écarter le futur Sénat du contrôle de l'action gouvernementale. Considéré comme le principal responsable de l'instabilité gouvernementale sous la Troisième République¹²³, les députés de la Quatrième République avaient entendu supprimer la responsabilité du gouvernement devant le Sénat¹²⁴. En soutenant la responsabilité du gouvernement devant le parlement, Montalembert et les rédacteurs de la Constitution auraient par conséquent rendu le gouvernement responsable également devant le Sénat, et ainsi réintroduit un des facteurs de l'instabilité gouvernementale de la Troisième République. En recommandant de limiter la responsabilité du gouvernement uniquement devant l'Assemblée nationale, l'intervention de Solal-Céligny vise sans aucun doute à préserver autant que possible la stabilité du gouvernement. Malgré sa mise en garde, le Comité retint la responsabilité du gouvernement devant le parlement¹²⁵. Cette précision semblait pourtant importante à ses yeux. Dans

¹²⁰ CE 199806/2/2, dossier 6, f° 1 ; CE 199806/2/2, dossier 6, f° 2 ; CE 199806/2/2, dossier 6, f° 3.

¹²¹ CE 199806/2/2, dossier 6, f° 6, p. 5.

¹²² CE 199806/2/2, dossier 6, f° 7, p. 1.

¹²³ Rapport COSTE-FLORET, *Annexe séance de la commission de la constitution*, 2 août 1946, p. 245.

¹²⁴ JEANNETTE BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, *op. cit.*, p. 470.

¹²⁵ En effet l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que le Gouvernement est « responsable devant le Parlement » tandis que l'article 49 offre au Premier ministre « la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale » bien que l'article 50 précise que seul un vote émis par l'Assemblée nationale peut entraîner la démission du gouvernement.

un avant-projet de Constitution non-daté, à la page traitant de l'article 18, il est indiqué que le gouvernement est « *responsable devant l'Assemblée nationale* », et on retrouve les termes « *d'assemblée nationale* » barrés et complétés en marge d'une correction manuscrite précisant « *Le Parlement* » et ajoutant en-dessous que « *cette responsabilité est mise en jeu devant l'Assemblée nationale*¹²⁶ ». Celui qui défendait la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale retiendra très probablement, avant ou après la réunion du 6 août, que celle-ci se fasse *in abstracto* devant le Parlement mais *in concreto* devant l'Assemblée nationale¹²⁷. Sans jamais émettre de critiques contre ce choix, pour se consoler, dans une note manuscrite certainement postérieure à la réunion du 6 août, Solal-Céligny précise dans une catégorie intitulée « observations », que la responsabilité devant le Parlement est apparue au Comité plus conforme à la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 et à ses travaux préparatoires où il y est effectivement précisé que le gouvernement doit être responsable devant le parlement¹²⁸. Face aux promesses politiques, il est difficile pour le conseiller technique de faire primer la rigueur de ses réflexions juridiques. Peu importe, les réunions se poursuivent dès le lendemain, toujours en sa présence, mais il ne prendra quasiment pas la parole au cours de cette séance relative aux articles 21 à 31 de l'avant-projet¹²⁹.

Au cours de la séance du vendredi 8 août, le Comité reçoit le général de Gaulle intervenant en tant que président du Conseil, auquel Paul Reynaud demande si le président de la République pourra révoquer le Premier ministre. Celui-ci répond par la négative, assurant que seul le Parlement aura le pouvoir de contrôler l'action du gouvernement¹³⁰. Solal-Céligny assiste aux séances sans intervenir. Le Général intervient de nouveau au cours de l'après-midi, rapportant les regrets du président Albert Lebrun après avoir désigné le Maréchal Pétain comme chef du gouvernement. Ces propos, le général les utilise pour convaincre les membres du Comité de donner un rôle plus important au président de la République en lui accordant une responsabilité personnelle de maintenir la responsabilité républicaine¹³¹. Quelles auraient pu être les pensées de Solal-Céligny à ce moment-là ? Le rôle du président de la République n'est pas dans ses préoccupations principales. Mais si son rôle avait effectivement permis de renforcer l'efficacité du pouvoir exécutif, comme le prétend alors le Général, peut-être en aurait-il accepté l'idée.

¹²⁶ CE 1998/2/2, dossier 6, f° 7, p. 1.

¹²⁷ CE 199806/2/2, f° 6, p. 11.

¹²⁸ CE 199806/2/2, f° 6, p. 12.

¹²⁹ CE 199806/2/2, dossier 6, f° 8.

¹³⁰ CE 199806/2/2, dossier 3, f° 3, p. 118.

¹³¹ CE 199806/2/2, dossier 4, f° 1, p. 12-22.

Cherchant en premier lieu la stabilité du gouvernement pour en renforcer son efficacité, la question de confiance doit, pour Solal-Céligny, se penser par rapport à sa véritable utilité, vouée à s'appliquer juridiquement au politique, afin de mettre un terme à la paralysie étatique.

Section II - Les applications de la question de confiance

Contre la paralysie du système étatique, Solal-Céligny voit dans la question de confiance, cette procédure par laquelle le président du Conseil engage la responsabilité de son gouvernement devant le Parlement¹³², la solution qui renforcera le pouvoir exécutif. Plus précisément définie à l'article 49 de la Constitution de 1946, « la question de confiance ne peut être posée qu'après délibération du Conseil des ministres ; elle ne peut l'être que par le président du Conseil. Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir qu'un jour franc après qu'elle a été posée devant l'Assemblée. Il a lieu au scrutin public. La confiance ne peut être refusée au Cabinet qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée. Ce refus entraîne la démission collective du Cabinet ».

Avec la Constitution du 4 octobre 1958, le gouvernement peut désormais lier la question de confiance à un texte législatif, le vote de confiance entraînant implicitement son vote¹³³. Solal-Céligny est peu impliqué sur la conception pratique de ce nouveau mécanisme. Celui-ci reste sur le squelette principal de la question de confiance. En ce sens, les nombreuses notes manuscrites laissées par Solal-Céligny, ainsi que ses deux articles publiés dans la Revue de droit public, nous permettent d'approcher sa conception idéale de la question confiance. Héritière des mécanismes issus de la Constitution de 1946 visant à rationaliser le parlementarisme, la pensée du conseiller technique s'inscrit, d'une part, dans la continuité en reprenant une large partie des dispositions constitutionnelles existantes (§1) et en prenant compte, d'autre part, son application politique par le Gouvernement (§2).

§ 1 - Une conception de la question de confiance s'inscrivant dans la continuité

Quasiment identiques au régime de la question de confiance prévue dans la Constitution de 1946, les modalités de son application développées par Solal-Céligny s'inscrivent essentiellement dans la

¹³² OLIVIER DUHAMEL, YVES MÉNY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 849.

¹³³ ROBERT LECOURT, « L'origine mouvementée de l'article 49-3 », *op. cit.* Ce célèbre mécanisme connu sous le nom de « 49.3 » résulte essentiellement de deux initiatives parlementaires, dont le député Édouard Moisan sera le premier à en proposer l'idée le 22 juillet 1953, avant d'être reprise également sans succès par Coste-Floret dans une proposition de loi n°3802 du 17 janvier 1957.

continuité du régime précédent. Sa nature constitutionnelle, au sens strictement juridique, doit prendre en compte autant que possible les contraintes institutionnelles et du droit parlementaire. En ce sens, la question de confiance est ici pensée de manière pragmatique, soumise à des conditions préalables à son application relatives à la compétence de son auteur et aux temporalités du vote (A), avant de pouvoir produire ses effets juridiques (B).

A - Les conditions préalables de la question de confiance

Sans grande originalité, le régime développé par Solal-Céligny est similaire au régime précédent, développé par la Constitution de 1946. Mais ce serait donner au personnage des prétentions qu'il ne s'est jamais attribué de son vivant, car Solal-Céligny ne se considère pas comme un penseur de la question de confiance mais, tout au plus, un simple commentateur. Pour cause, ses deux articles publiés dans la *Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger*, respectivement intitulés « La question de confiance sous la IV^e République » et « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République », se bornent à étudier la question de confiance d'un point de vue purement pratique au sein de la Quatrième République. En constatant les nombreux renversements entraînés par une question de confiance, son raisonnement devient prudent. Afin d'empêcher des renversements inopportuns aux conséquences désastreuses, il interroge les conditions devant être préalables à l'engagement de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Grâce à ses nombreuses analyses, diluées au sein de ses archives, deux questions préalables vont se dégager. La question de la compétence va constituer inévitablement la première condition préalable à tout engagement de la responsabilité. Cette question pourrait *a priori* sembler évidente pour celui qui souhaite restaurer l'autorité du gouvernement au sein du régime parlementaire. En effet, il semblait impossible pour lui d'ignorer la Constitution de 1946 dont l'article 49 attribue la compétence de la question de confiance uniquement au président du Conseil, soit le chef de l'exécutif. Celui-ci est alors investi lors du Conseil des ministres, qui peut autant lui accorder l'autorisation de poser une question large que lui accorder une autorisation restreinte, valable pour un unique sujet¹³⁴. Malgré cette précision constitutionnelle, ce monopole de la question de confiance sera réinterrogé à la fin de la Quatrième République dans une note dactylographiée¹³⁵. Dans cette note, Solal-Céligny prend effectivement en compte le monopole de la compétence du président du Conseil, en vertu de l'article 49 de la

¹³⁴ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « La question de confiance sous la IV^e République », *op. cit.*

¹³⁵ CE 199806/1/1, dossier 1, f^o 6.

Constitution, tout en rappelant que l'article 54 de la Constitution permet audit président de déléguer ses pouvoirs à ses ministres. En réalisant une brève interprétation téléologique de la disposition, et en recourant aux travaux préparatoires de la Constitution, celui-ci rappelle que le rapporteur général de la Constitution de l'époque, le professeur Paul Coste-Floret, déclarait parfaitement possible de déléguer la question de confiance aux ministres *via* l'article 54¹³⁶. Mais, en se remémorant les pratiques abusives de la Troisième République, Solal-Céligny voit dans cette délégation de la question de confiance un risque pour l'autorité du président du Conseil et *in fine* celle du gouvernement¹³⁷. Pour lui, aucun ministre ne devrait poser une question de confiance, encore moins en l'absence du président du Conseil. Pour motiver sa position, il s'appuie sur des auteurs de doctrine, en citant les noms des professeurs Édouard Lafférière, Marcel Prélot et Georges Liet-Veaux. Pour eux, sans parler directement de la question de confiance, le pouvoir prévu par la Constitution de déléguer des compétences aux ministres doit comporter des limites. Face aux intentions du constituant, Solal-Céligny invoque les professeurs de droit. Son raisonnement juridique interroge. En réalité, celui-ci souhaite faire primer la réalité du droit sur sa théorie. Pour cela, il se demande comment concevoir l'engagement du gouvernement en sa totalité sans la présence même de son chef, pouvant alors être renversé au cours de négociations de traités internationaux¹³⁸. Qui représente, assiste : il serait pour lui incompréhensible que le chef du gouvernement soit absent à son enterrement. Une simple note de Solal-Céligny ne saurait évidemment caractériser toute sa pensée sur la question, mais elle est suffisante pour dresser le portrait d'un juriste recherchant la validité d'une interprétation par rapport à son efficacité réelle et notamment politique. Pour lui, une norme ne saurait se concevoir indépendamment de ses contraintes, de son contexte et de son usage. Solal-Céligny, conséquentialiste ? Probablement. Quoiqu'il en soit, ses avis mènent à la prudence. À la manière d'une arme, celle-ci doit être maniée le moins souvent pour ne pas se blesser. Malgré une pensée en accord avec la Constitution, celui-ci nous surprend. En refusant les explications données par Coste-Floret, Solal-Céligny entre en rupture sur ce point, préférant son pragmatisme juridique aux théories contemplatives. Concernant la seconde condition préalable à la question de confiance, celle-ci se situe sur le champ *ratione temporis*, au plus près des événements et des modalités réglementaires¹³⁹. Pour notre penseur, la dimension temporelle constitue un facteur déterminant du succès ou de l'insuccès d'une question de

¹³⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ CE 199806/1/1, dossier 1, f° 8.

confiance. Ses notes concernent le plus souvent des questions de procédure parlementaire. Pourtant les textes sont *a priori* simples car, en vertu du même article 49 de la Constitution de 1946, une question de confiance ne peut être votée qu'après l'écoulement d'un jour franc après avoir été posée devant l'Assemblée nationale. Mais qu'en est-il lorsque les explications de votes interviennent avant l'expiration du délai ? Sans se montrer parfaitement clair, Solal-Céligny estime certes important de respecter le délai du jour franc. Mais sa pensée sur la question s'avère plus complexe. En effet, celui-ci estime que les pratiques parlementaires cherchant à limiter autant que possible le délai, si elles ne sont pas directement contraires au texte constitutionnel, tendent à développer une pratique constitutionnelle différente de celle souhaitée par les constituants¹⁴⁰. Chose étonnante pour celui qui rejettera quelques temps plus tard l'interprétation des rédacteurs de la Constitution sur la délégation des compétences. Mais sa position n'entre nullement en contradiction avec sa pensée faisant prévaloir la pratique sur la théorie. S'il ne critique pas ces « assouplissements » de la Constitution, c'est uniquement parce qu'il en accepte les raisons : la prévalence du politique dans la pratique constitutionnelle. Lorsque le Comité consultatif constitutionnel se réunit, celui-ci maintient dans son avant-projet de Constitution la question de confiance dans une rédaction sensiblement semblable à celle précédente. Plusieurs mécanismes sont maintenus, telle la compétence exclusive du Premier ministre, tandis que le délai est désormais porté à deux jours francs¹⁴¹. Hélas, en dépit de son grand intérêt pour le sujet, les notes de Solal-Céligny restent silencieuses. Impossible de véritablement déterminer son influence dans la rédaction de l'article 45 de l'avant-projet. Le passage à deux jours francs correspondait-il à ses attentes en permettant éventuellement de calmer les ardeurs des députés, trop peu apaisés par le délai d'un jour franc ? Pour autant, sa participation à la Commission constitutionnelle du Conseil d'État montre son désintérêt pour la durée de deux jours francs¹⁴². Un, deux ou trois jours, peu importe, Solal-Céligny prend le délai comme une constante. En revanche, il se soucie du délais maximum imposé par le texte qui, selon François Luchaire à ce moment-là, n'existe tout simplement pas. Mais l'absence de délais maximum signifierait qu'une question de confiance pourrait ne pas être votée avant plusieurs semaines, ce qui, par conséquent, laisserait en suspens le texte de loi débattu¹⁴³. Une telle situation bloquerait le vote des lois de finances à propos desquelles sont fréquemment posées les questions de confiance. Pour Solal-Céligny : « Ce sont des petits jeux que le gouvernement ne peut pas se permettre¹⁴⁴ ». En

¹⁴⁰ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « La question de confiance sous la IV^e République », *op. cit.*, p. 727.

¹⁴¹ CE 199806/2/2, dossier 3, f^o 3, p. 27.

¹⁴² *DPS*, vol. 3, p. 153.

¹⁴³ CE 199806/1/1, dossier 1, f^o 9.

¹⁴⁴ *Ibid.*

outre, le thème de la temporalité se maintient sous la Cinquième République et s'étend aux motions de censure, lorsque le 14 avril 1960, pendant que l'Assemblée nationale est en plein débat du projet de loi de programmation militaire, Michel Debré adresse une lettre à Solal-Céligny. Il lui demande de préparer un courrier pour le président de l'Assemblée nationale, afin de lui signaler « le caractère anormal d'un débat sur une motion de censure alors que le président de la République est à l'étranger pour un voyage prévu depuis longtemps » et d'y préciser qu'il « paraît convenable [à Michel Debré] d'attendre le retour du président de la République pour la discussion ou le vote de cette motion¹⁴⁵ ». Les raisons ? Le socialiste Raoul Bayou entend déposer une motion de censure. Mais à ce moment-là, de Gaulle est en voyage aux États-Unis, et il faudra attendre le 4 mai pour que celui-ci regagne la capitale. Dans une note, probablement rédigée par Solal-Céligny, il est pourtant considéré juridiquement impossible d'attendre le retour du président le 4 mai 1960 pour voter une motion de censure déposée le 26 avril, bien que sous la Troisième puis la Quatrième Républiques aucun débat politique d'ampleur n'était engagé lors des absences du président¹⁴⁶. Toutefois, la tradition politique prend finalement l'ascendant sur le silence de la Constitution ; la motion de censure sera finalement déposée le 28 avril et votée au retour du Général, le 5 mai. L'événement révèle de nouveau la rigueur du conseiller technique qui cherche davantage le respect de la Constitution. Serviteur de l'État avant-tout, celui-ci reste autant que possible à l'écart des prises de positions politiques. Mais cette position peut se révéler inconfortable pour un technicien lorsque le politique surpasse le droit¹⁴⁷. En outre, toujours sur cette question de la temporalité, Solal-Céligny préfère s'intéresser aux aspects techniques de la question de confiance en s'attardant sur les modalités de vote de celle-ci. Bien que celui-ci mentionne très rarement ses références doctrinales, il lui arrive de regarder vers l'étranger. Celui-ci remarque ainsi qu'au sein de la plupart des autres pays européens, seuls les parlementaires présents votent la question de confiance. En France, depuis la fin de la Troisième République et le début de la Quatrième République, il devient possible de voter par délégation même si, exceptionnellement, l'Assemblée nationale refuse ces délégations pour ne faire voter que les présents¹⁴⁸. À ce titre en 1955, le député Robert Lecourt propose de réintroduire le vote personnel pour la question de confiance. L'introduction du vote

¹⁴⁵ CE 199806/6/3, dossier 1, f° 2.

¹⁴⁶ CE 199806/6/3, dossier 1, f° 2, p. 4.

¹⁴⁷ On rappellera pour illustration la célèbre réplique d'André Laignel à Jean Foyer, lors des débats de l'Assemblée nationale relatifs à la conformité des nationalisations d'entreprises par rapport à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen : « Vous avez juridiquement tort, parce que vous êtes politiquement minoritaires » dans JEAN-JACQUES BECKER, *Crises et alternances : 1974-2000*, Paris, Seuil, 2002.

¹⁴⁸ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République », *RDP*, 1956, p. 304.

strictement personnel pour les questions de confiance pose par ailleurs problème au conseiller technique. Les députés absents pour maladie ou autre raison impérieuse ne peuvent alors ni participer ni déléguer leur vote. Ce qui suppose de poser la question de confiance à des moments stratégiques où les parlementaires ne seront pas occupés au sein de leurs circonscriptions. Par ailleurs, ce vote personnel entraîne, pour Solal-Céligny, une impasse constitutionnelle en ce qu'il ne permettrait pas de recourir à la dissolution dès lors que la majorité absolue des votes de défiance est nécessaire pour activer la dissolution¹⁴⁹. De cette manière, la question de confiance posée par le gouvernement, refusée par une majorité simple de l'Assemblée nationale, serait insuffisante pour obliger constitutionnellement le gouvernement à démissionner et insuffisante pour, en retour, dissoudre en retour le Parlement.

Les fondements constitutionnels de la question de confiance nécessitent de prendre constamment en compte le contexte politique pour rendre efficaces les dispositions normatives. Le difficile équilibre entre ces deux enjeux doit être tel que son acceptation par le politique entraîne l'acceptation de ses nombreuses conséquences juridiques.

B - Les conséquences juridiques de la question de confiance

Si les fréquents recours à la question de confiance depuis l'instauration du mécanisme sous la Troisième République résultent certes de sa raison d'être — à savoir obtenir la confiance de l'Assemblée nationale dont nous approfondirons les raisons plus tard —, mais ils résultent aussi et pour beaucoup des effets juridiques produits par son dépôt. Ces effets, que sont la suspension des débats et la démission du gouvernement, seront particulièrement étudiés par le conseiller technique.

Ses effets positifs : un instrument de procédure pour suspendre des débats

Les utilisations politiques de la question de confiance sont évidemment connues de Solal-Céligny qui voit dans ce mécanisme un instrument de procédure employé par le pouvoir exécutif, mais aussi parfois par une majorité législative, afin de suspendre les interminables débats parlementaires sur une loi. Cependant, soucieux que ces suspensions ne paralysent pas toute l'activité parlementaire, toujours dans un objectif réaliste d'efficacité, celui-ci entend restreindre la suspension des débats uniquement aux matières concernant la question, sans porter atteinte à la

¹⁴⁹ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République », *op. cit.*

totalité des travaux législatifs¹⁵⁰. Aux premières loges des questions de confiance, Solal-Céligny est souvent amené, dans le cadre de ses missions, à suivre cette actualité au plus près, en comptant les amendements repoussés suite à une question de confiance¹⁵¹ ou à constater les interruptions de débat après le dépôt d'une question de confiance¹⁵². Sans apporter de nouveauté à la question, ce dernier se contente d'éclairer ce que devrait-être la question de confiance idéale pour rendre le système toujours plus efficace. En l'occurrence, ces effets permettent d'atteindre une partie de cette efficacité. Permettant de déroger aux règles de la procédure législative ordinaire, le dépôt d'une question de confiance permet au gouvernement d'évacuer un nouvel examen du texte par la commission législative tout en évitant une discussion complète en séance et un nouveau vote. Autrement dit, la question de confiance devient un accélérateur de procédure parlementaire idéal pour les situations particulièrement pressantes pour le gouvernement. De plus, cette accélération de la procédure permet de déjouer les nombreuses tentatives d'obstruction de l'opposition parlementaires au moyens d'amendements. Contrairement à la doctrine universitaire, Solal-Céligny voit dans les mécanismes constitutionnels une véritable issue¹⁵³. Sa pensée ne présente ici aucune originalité particulière sur la question. Pour lui, le mécanisme de suspension des débats permet d'atteindre cette efficacité de la production législative. Cependant cette défense de la question de confiance semble naître faute de mieux. En effet, Solal-Céligny regrette que la question de confiance soit employée comme un outil de procédure, mais, à ce moment-là, cet outil remplace selon lui, « toute une série d'armes de procédure que notre tradition parlementaire refuse au Gouvernement, contrairement à la pratique de la plupart des autres pays à régime parlementaire¹⁵⁴». En outre, cette utilisation de la question de confiance permet au président du Conseil de modifier les ordres du jour inscrits à l'Assemblée nationale, lui permettant de conserver une certaine maîtrise, quasiment inexistante sous la Quatrième République, du calendrier parlementaire, sans pour autant lui permettre d'inscrire une loi qui ne serait pas à l'ordre du jour¹⁵⁵. Toutes ces prérogatives n'existaient pas sous la Troisième République, où la question de confiance ne visait alors qu'à attirer l'attention sur un vote en particulier, sans modifier la procédure ordinaire. Mais grâce à cette arme procédurale, désormais, le gouvernement peut reprendre la main dans des moments cruciaux

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ CE 199806/1/1, dossier 1, f° 4.

¹⁵² CE 199806/1/1, dossier 1, f° 4.

¹⁵³ BENJAMIN FARGEAUD, *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République : naissance d'une nouvelle génération de constitutionnalistes*, *op. cit.* p. 469.

¹⁵⁴ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « La question de confiance sous la IV^e République », *op. cit.*, p. 314.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 313.

de la vie politique, lui permettant de reprendre l'initiative et d'assumer « son rôle de moteur des travaux parlementaires¹⁵⁶ », en prenant soin de qualifier ce rôle de « normal et indispensable pour assurer un bon fonctionnement du régime¹⁵⁷ ». Bien qu'il en déplore parfois un important usage, les effets procéduraux de la question de confiance lui semblent essentiels en raison du manque d'autres moyens de défense donné au gouvernement. La domination de l'Assemblée nationale dans la vie politique ne lui convient pas non plus. Mais la question de confiance s'avère le seul mécanisme efficace, bien que, comme la langue d'Ésope, ses effets puissent aussi devenir inefficace.

Ses effets négatifs : la démission du gouvernement

Aux termes du dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution de 1946, le refus de la confiance entraîne la démission collective du Cabinet. Cette conséquence classique des questions de confiance parlementaire, par ailleurs repris dans la Constitution de 1958, fut plusieurs fois commentée par le conseiller technique de Matignon. Dans une note manuscrite de Solal-Céligny, rédigée après 1955, celui-ci répond à différentes questions relatives à la démission du gouvernement après un refus de confiance. Certainement posées dans un contexte d'instabilité politique, ces questions font alors référence au « cas Mendès », en référence, très probablement, à la démission de son gouvernement, présentée au président de la République René Coty, le 2 février 1955. Suite à une question de confiance posée trois jours plus tard, son gouvernement tombe. Mais avant de partir, René Coty lui demande de rester pour assurer la gestion des affaires courantes jusqu'à la nomination du nouveau gouvernement, le 23 février 1955. Ces modalités de départ intéressent Solal-Céligny qui, en homme du service, désire la continuité des actions étatiques. Dans cette note, il consigne brièvement les nombreux caractères de la démission du gouvernement. Son caractère instantané et obligatoire, son acceptation par lettre par le président de la République, le problème de la dissolution, la démission et la cessation des fonctions¹⁵⁸. Point particulier : sa pensée se rattache autant que possible à des exemples ou des événements passés. Pour penser la démission, il se rappelle notamment de la question de confiance posée par le gouvernement d'Edgar Faure. Sans atteindre la majorité absolue nécessaire pour lui refuser la confiance, la majorité simple de l'Assemblée nationale lui refuse la confiance. S'il n'était constitutionnellement pas tenu de démissionner, rappelle Solal-Céligny, et qu'il pouvait maintenir son gouvernement, les conséquences psychologiques et politiques de ce vote

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 315.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 315.

¹⁵⁸ CE 199806/1/1, dossier 1, f° 4.

ne lui auraient pas permis de rester en fonction après un tel échec¹⁵⁹. Toutefois, ces effets juridiques peuvent être annulés en recourant à la question de confiance officieuse¹⁶⁰, qui permet de ne pas recourir trop fréquemment à la question de confiance, lorsque le péril politique n'est pas trop grand, et de la réserver pour les plus situations importantes. Dans ces deux situations, « le Gouvernement avertit solennellement l'Assemblée de l'importance qu'il attache au vote qu'elle va émettre, et cet appel comporte une menace de démission¹⁶¹ ». Solal-Céligny est souvent impliqué sur ces questions de confiance. Celui-ci prépare les questions de confiance officieuses déposées par le gouvernement, dont celle du ministre Pinay en 1952¹⁶², ou encore en rédigeant des notes sur des questions parfois posées en plein milieu de la nuit¹⁶³. Sa présence au sein des procédures de confiance est si importante qu'il n'est alors pas rare de rencontrer Solal-Céligny au palais Bourbon. Lorsque celui-ci se montre en pleine nuit les députés comprennent immédiatement qu'une question de confiance nocturne va être posée¹⁶⁴. Au cœur du pouvoir exécutif, Solal-Céligny s'applique une rigueur strictement juridique mais largement nourrie par la pratique politique de l'Assemblée nationale. S'il regrette les effets de certains recours à la question pour ses effets, il ne cherche nullement à inventer de nouveaux mécanismes : la responsabilité est alors celle du parlement, parce qu'il bride trop sévèrement les moyens du gouvernement.

Faute de mieux, la question de confiance devient ainsi un incontournable de la rationalisation du parlementarisme pour Solal-Céligny en raison de son cadre juridique. Son utilisation provoque par ailleurs des effets majeurs sur la vie politique, donnant une certaine acceptation du pouvoir exécutif.

§ 2 - Les recours politiques à la procédure de confiance

Sans aucun doute, la question de confiance contribue dans sa conception, à rationaliser le système parlementaire, devant inévitablement se concrétiser par des dispositions constitutionnelles. Pour rendre véritablement efficiente cette rationalisation, Solal-Céligny ne limite pas sa réflexion aux seules réalités juridiques. Il considère la vie parlementaire dans sa globalité, en intégrant les faits politiques dans le calcul. Cette conception profondément pratique du droit ne délaisse aucun

¹⁵⁹ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « La question de confiance sous la IV^e République », *op. cit.*

¹⁶⁰ CE 199806/1/1, dossier 1, f^o 9.

¹⁶¹ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « La question de confiance sous la IV^e République », *op. cit.*

¹⁶² « M. Pinay posera la question de confiance sur la prise en considération de la loi de finances », *Le Monde Archives*, 9 décembre 1952 ; CE 199806/1/1, dossier 1, f^o 4.

¹⁶³ CE 199806/1/1, dossier 1, f^o 9.

¹⁶⁴ Entretien avec DIDIER MAUS, Paris, 24 juillet 2023.

élément, prenant en compte la psychologie des individus et des groupes politiques. Inhérente à la politique, la confiance des parlementaires doit s'obtenir et, dans la perspective de maintenir le gouvernement au pouvoir, perdurer¹⁶⁵. La construction d'une majorité parlementaire est pourtant nécessaire face aux continuelles instabilités de la Quatrième République. Dès lors, le gouvernement doit impérativement chercher à construire cette confiance. En observant pendant douze années les relations politiques entre le Parlement et le Gouvernement, Solal-Céligny comprend qu'en plus de ses effets juridiques, la question de confiance présente deux effets politiques non négligeables. Il remarque en premier lieu que son efficacité peut varier en raison de sa fréquence (A) ce qui doit être pris en compte pour construire une majorité parlementaire par la force, en faisant craindre le prononcé d'une dissolution (B).

A - Le besoin de recourir prudemment à la question de confiance

En vue de recueillir la confiance du gouvernement, il apparaît essentiel que la menace d'une question de confiance ne soit pas agitée à la moindre mesure susceptible de ne pas recueillir la majorité parlementaire. Dans une note manuscrite, Solal-Céligny rappelle les critiques régulièrement émises à l'égard de l'article 49 de la Constitution, par une partie des oppositions parlementaires de l'Assemblée nationale¹⁶⁶. S'appuyant sur la vie politique qu'il observe, Solal-Céligny présente le député Aimé Paquet, appartenant au groupe des *Républicains indépendants*, qui propose la révision constitutionnelle de ces dispositions, afin de limiter le recours à la question de confiance seulement au terme de débats de politique générale. Solal-Céligny semble intéressé par cette proposition pour plusieurs raisons. En premier lieu, les fréquents recours à la question augmente statistiquement le risque d'un résultat négatif. Cela entraînerait dans la foulée une démission du gouvernement en place participant à l'instabilité gouvernementale. En limitant la question aux seules déclarations de politique générale, ces modifications permettraient ainsi de gouverner sans les risques d'une crise ministérielle portant sur une question mineure. Parallèlement, concentrées uniquement sur sa politique générale, ces révisions permettraient de redonner à la question de confiance une véritable portée de sanction contre le gouvernement¹⁶⁷.

¹⁶⁵ RICHARD BALME, JEAN-LOUIS MARIE, OLIVIER ROZENBERG, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, 2003/3, n° 10, p. 433-431.

¹⁶⁶ CE 199806/1/1, dossier 1, f° 9.

¹⁶⁷ *Ibid.*

Contrairement aux premières idées que l'on pourrait se faire de Solal-Céligny, celui-ci n'est pas simplement un défenseur du pouvoir exécutif. Avec ces positions sur le recours à la question de confiance, il entend véritablement créer un équilibre des pouvoirs entre les institutions. Ces souhaits semblent pour beaucoup résulter de ses observations lorsqu'il se trouve au Secrétariat général du gouvernement. Il constate ainsi que sous les deux premières législatures, la question de confiance est posée 118 fois. Mais une diminution va cependant survenir durant la dernière période, pour plusieurs raisons d'ordre politique, et amener Solal-Céligny à constater les bienfaits des économies de question. Ainsi ces diminutions vont-elles principalement résulter, d'une part, des stratégies politiques propres à chaque président du Conseil qui va progressivement rechercher à ne pas mettre en jeu leur survie et, d'autre part, de la diminution des urgences avec le temps. En effet, le nombre de débats législatifs de premier ordre, notamment économique et financier, diminue, selon lui, à mesure de l'amélioration du contexte économique national¹⁶⁸.

Au terme de son analyse, Solal-Céligny émet la conclusion que la longévité des gouvernements au cours de cette période est corrélée au faible recours à la question de confiance. *A contrario*, la plus courte période de gouvernement est celui détenant le record des questions de confiance¹⁶⁹. Une note du 10 novembre 1959, atteste que sa position se maintient. Dans cette note, Solal-Céligny affirme qu'il ne faut pas « braquer continuellement [la question de confiance] sur l'assemblée, en opposant continuellement des moyens de procédure à ses initiatives¹⁷⁰ » sous peine de perdre définitivement sa confiance. La mesure et la prudence politique doivent ainsi constituer, pour Solal-Céligny, le fil directeur du gouvernement dans ses relations avec le Parlement. Cependant cette attitude prudente ne saurait en aucun cas être confondue avec une réticence à recourir à l'article 49 lorsque nécessaire, de telle manière qu'il ne faudrait pas trop souvent renoncer « aux armes constitutionnelles, surtout à celles de l'article 40, sous peine de faire douter de son caractère automatique¹⁷¹ ». Lorsque le gouvernement a décidé de poser une question de confiance pour l'adoption du projet modifié de loi programme militaire, Solal-Céligny a écrit dans ses notes les critiques de plusieurs députés, en particulier celles de Guy Mollet, commentant : « Je suis étonné que ce droit [la question de confiance] soit aujourd'hui contesté par M. Guy Mollet qui a posé 33 fois la question de confiance, soit 2 fois par mois en moyenne. Il est vrai que plus d'une fois, la façon dont il posait la question de confiance a provoqué déjà des protestations aussi bien sur les

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 311.

¹⁶⁹ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République », *op. cit.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ CE 199806/6/3, dossier 2, f^o 12.

bancs où il siège aujourd'hui (alors communiste) que sur les bancs de ses alliés d'aujourd'hui¹⁷² ». Particulièrement vindicatif à son encontre, Solal-Céligny rédigea, quelques mois plus tard, une note relative aux conditions dans lesquelles certaines questions de confiance ont été posées sous la Quatrième République. Immédiatement, le document présente le nombre de questions posées par Guy Mollet en moins de seize mois. Mais il apparaît difficile d'expliquer les raisons de cette obsession du conseiller à l'encontre de Guy Mollet. Sa pratique intensive des questions de confiance, contrairement aux convictions de Solal-Céligny, ne saurait raisonnablement supposer une attention spécifique au regard des nombreux autres hommes politiques en faveur de l'article 49 de la Constitution. Néanmoins critique à l'égard d'une pratique abusive de la question, dont il estime que « sa fréquence donne la mesure du manque de cohérence de la majorité¹⁷³ », Solal-Céligny ne critiquera jamais le principe même de la question affirmant bien au contraire que « le Gouvernement avait le droit de poser la question de confiance à tout moment et sur n'importe quel objet¹⁷⁴ ».

Particulièrement critique à l'égard des pratiques intensives de la question de confiance, nuisant à l'efficacité du gouvernement, Solal-Céligny promeut une pratique intelligente de celle-ci. Souhaitant une vie politique vertueuse, il espère également que cette modération permettra au gouvernement d'exercer une pression sur l'Assemblée nationale afin de construire une majorité parlementaire particulièrement efficace.

B - La possibilité de forcer la création d'une majorité parlementaire

Constituant simultanément un instrument de procédure et une arme politique au sein du régime parlementaire, dont la prépondérance varie selon le contexte¹⁷⁵, la question de confiance doit permettre au gouvernement, selon Solal-Céligny, de garantir le soutien parlementaire d'une majorité de l'Assemblée nationale. Pour lui, la construction de cette majorité doit également reposer sur un outil disciplinaire, devant mettre fin au régime d'assemblée de la Quatrième République. Tandis que le Parlement dispose du pouvoir de renverser le gouvernement, ce dernier doit pouvoir brandir la menace d'une dissolution lorsqu'aucune majorité politique stable ne lui permet de se maintenir. La question de cette dissolution se retrouve dans les archives de Solal-Céligny conservées au Conseil

¹⁷² CE 199806/6/3, dossier 1, f° 1.

¹⁷³ CE 199806/1/1, dossier 1, f° 9, p.5.

¹⁷⁴ CE 199806/6/3, dossier 1, f° 5.

¹⁷⁵ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République », *op. cit.*

d'État. Dans un de ces dossiers, se retrouve un texte anonyme, mais dont l'auteur estimait que la tradition républicaine française ne permet pas d'appliquer *in concreto* ce pouvoir de dissolution pourtant consacré dans les textes¹⁷⁶. Longtemps perçue comme anti-démocratique¹⁷⁷, la rationalisation du parlementarisme entamée sous la Quatrième République vise sans succès, à réintroduire ce mécanisme dans la pratique¹⁷⁸. Pourtant, les rédacteurs de la Constitution de 1946 concevaient cette question de confiance en vue de renforcer la stabilité ministérielle grâce justement à la menace de dissolution de l'Assemblée nationale¹⁷⁹. Malgré leur volonté, sa menace apparaît vaine au regard de la tradition républicaine. Seul le président du Conseil Edgar Faure, regrettant que l'Assemblée nationale ne parvienne pas à dégager une majorité politique, a prononcé la dissolution à ses dépens, puisqu'elle l'a plongé dans une traversée du désert pendant presque dix ans¹⁸⁰. Prenant évidemment conscience des vertus et des contraintes du pouvoir de dissolution, Solal-Céligny considère pleinement son rôle, en dépassant les barrières imposées par la tradition, et en défendant un système modernisé débarrassé des tares institutionnelles qui ralentissent le système. Malgré sa parfaite connaissance du monde parlementaire qui en rejette en bloc le principe, celui-ci défend la dissolution, en estimant possible son acceptation politique. Car en raison de son inscription dans la Constitution, son application s'avère parfaitement possible. Toutefois, cette possibilité de dissoudre, à l'instar de la question de confiance, doit être employée avec parcimonie. Pour cela, il loue la bonne intelligence politique du gouvernement qui, en l'absence de majorité recueillie pour sa question de confiance, ne chercherait pas à épuiser toutes les possibilités de se maintenir dès qu'il perdrait sa majorité parlementaire¹⁸¹. Autrement dit, la dissolution du Parlement ne doit pas constituer une solution systématique du gouvernement, mais un outil employé avec raison et discernement devant conduire à donner une véritable majorité politique à l'Assemblée. En revanche, s'il existe déjà une majorité politique, mais différente du gouvernement, il semblerait qu'il pense qu'une toute dissolution ne soit guère bienvenue. En dehors de cette hypothèse de la menace de dissolution pesant sur les députés, ces derniers vont chercher à donner une véritable majorité politique au soutien du gouvernement, forçant parfois les députés inconstants, votant tantôt

¹⁷⁶ CE 199806/2/2, f° 1, p. 3.

¹⁷⁷ ANDRÉ CABANIS, MICHEL LOUIS MARTIN, *La dissolution parlementaire à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 15.

¹⁷⁸ JEAN-FÉLIX DE BUJADOUX, « Des rationalisations du parlementarisme en France », *Droits*, 2020/1, n° 71, p. 174.

¹⁷⁹ JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République », *op. cit.*

¹⁸⁰ ANDRÉ CABANIS, MICHEL LOUIS MARTIN, *La dissolution parlementaire à la française*, *op. cit.*

¹⁸¹ CE 199806/1/1, dossier 1, f° 9, p.4.

pour et tantôt contre le même gouvernement. *In fine* la création de cette majorité permettra d'influencer sur le résultat du vote¹⁸². Cette pratique existait déjà sous la Troisième République, le pouvoir exécutif recourant alors à la question de confiance pour exercer une pression sur sa majorité afin de faire voter un texte dans un sens déterminé. Confronté aux vertus du principe et aux contraintes de l'histoire, Solal-Céligny a été amené à affirmer dans son article de la *Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger* que « la question de confiance semble, paradoxalement, un excellent moyen de gouvernement¹⁸³ », car cette question de confiance permet en effet de créer une majorité de fait « [permettant] au gouvernement de forcer la main à l'Assemblée¹⁸⁴ ». Cherchant constamment à renforcer l'efficacité de l'action étatique, cette ancienne solution trouve à nouveau écho chez Solal-Céligny, lui permettant de réarmer juridiquement le pouvoir exécutif face à un législatif trop longtemps chaotique.

Dès lors, bien avant la rédaction de la Constitution du 4 octobre 1958, le chef de cabinet du Secrétariat général du gouvernement approfondit sa connaissance de la question de confiance, et, plus largement, des rapports entre le gouvernement et l'Assemblée nationale, ce qui le conduira à considérer plusieurs années avant de devenir rapporteur de la Constitution devant le Conseil d'État, le promoteur de l'article 49 comme l'une des améliorations les plus efficaces de la Constitution de 1946. Cependant, critique contre toutes les pratiques abusives du pouvoir, celui-ci met en garde le pouvoir exécutif sur la pratique de ce mécanisme. Pour lui, « l'efficacité du système comporte des limites ». Seule une pratique vertueuse saurait conférer autorité et stabilité au gouvernement. Philosophe ? Non : réaliste. La question de confiance exige mesure et prudence, son recours trop fréquent, malgré son existence constitutionnelle, ne saurait être politiquement légitimée. Entre théorie et politique, ses actions en faveur de la rationalisation du parlementarisme nous montrent un véritable attachement au régime parlementaire malgré une évidente lassitude résultant des pratiques abusives de la Quatrième République. En observateur consciencieux des événements entre le Parlement et le Gouvernement, celui-ci voit difficilement une meilleure solution pour faire cesser l'instabilité ministérielle.

Plus largement, malgré une pensée peu innovante sur ce point, sa rationalisation du parlementarisme nous rappelle les soubassements et les problématiques internationales du XX^e siècle sur lesquels s'est construit l'article 49 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁸² JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, *Ibid.*

¹⁸³ CE 199806/1/1, dossier 1, f° 3, p. 4. JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République », *op. cit.*

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 5.

PARTIE II - Penser la division verticale du pouvoir : L'artisan d'un État colonial en mutation

Dans son ouvrage, le constitutionnaliste Pierre Avril estimait que « la IV^e République a vécu avec les guerres coloniales et en est morte¹⁸⁵ ». Ces quelques mots, particulièrement lucides sur le contexte de l'époque, nous rappellent qu'en plus des instabilités ministérielles, la chute de la Quatrième République fut également causée par l'incapacité de trouver une solution durable à la « Grande France ». Ce facteur politique est évidemment connu de Solal-Céligny qui se montrera très attentif aux questions relatives à l'Outre-mer. Toutefois ces archives se datent quasi-exclusivement à partir des années 1958, lorsqu'il sera appelé à participer à la rédaction de la Constitution. Avant cette période, les questions relatives aux territoires d'Outre-mer semblent moins l'intéresser, contrairement aux relations entre le Parlement et le Gouvernement. Pourtant très impliqué dans le groupe de travail dédié à ces questions au sein du Comité, Solal-Céligny doit diligemment réfléchir à un État en pleine mutation. Les événements se déroulant en Algérie forcent les rédacteurs de la Constitution de 1958 à davantage considérer les autres territoires d'Outre-mer sous peine de revoir les fantômes de la guerre d'Indochine. Pour lui, à ce moment tout est à refaire. Le modèle associatif créé par l'Union française s'avère être un échec cuisant pour la France qui doit désormais veiller aux mouvements indépendantistes qui naissent au sein de ses territoires d'Asie et d'Afrique. Par ailleurs sous pression internationale, la France doit consacrer plus de libertés à ses territoires ultramarins. Lorsque le général de Gaulle intervient devant le Comité consultatif constitutionnel, le 8 août 1958, en présence de Solal-Céligny, il déclare au sujet de l'Outre-mer que « Nous sommes en train de faire une oeuvre immense¹⁸⁶ ». Pour lui, l'idée du fédéralisme doit être « la première idée sur laquelle [...] il faut que tout le monde se rassemble » afin de créer un ensemble moderne entre la métropole et les territoires d'outre-mer, qui sera bénéfique sur le plan politique, économique, sociale et militaire¹⁸⁷. Si le Général entend conserver ces territoires au sein de la République, il souhaite néanmoins leur accorder la possibilité de s'exprimer par référendum sur leur sort, en espérant implicitement que ces résultats seront favorables à cette fédération, sans pour autant nier le risque de l'indépendance. Ces propos semblent avoir influencées les idées de Solal-Céligny qui cherchera, en alliant droit et politique, à concevoir la forme constitutionnelle d'un État impérial en voie de disparition (Chapitre I) en participant à concevoir des institutions fédérales visant à maintenir les territoires d'Outre-mer sous contrôle de la métropole (Chapitre II).

¹⁸⁵ PIERRE AVRIL, GÉRARD VINCENT, *La IV^e République, Histoire et société*, op. cit., p. 52.

¹⁸⁶ CE 199806/2/2, dossier 4, f^o1, p. 64-65.

¹⁸⁷ *Ibid.*

Chapitre I - Comment diviser un pouvoir au sein d'un empire en voie de disparition : de la fédération à la communauté

Le moment constitutionnel de 1958, notamment causé par l'échec français en Indochine, donne une place centrale aux revendications politiques des territoires d'Outre-mer. Cette situation conduit Solal-Céligny, particulièrement impliqué dans les travaux du groupe de travail dédié aux Outre-mer, à participer à la conception d'une institution répondant à la fracture coloniale. Partageant sa réflexion entre le droit constitutionnel et la pratique politique, il se montre particulièrement attentif à l'égard des événements de la décennie passée, lorsqu'il travaillait au Secrétariat général du gouvernement. Ces leçons de l'Histoire se retrouvent tout au long de sa réflexion, lorsqu'il travaille à trouver une solution équilibrée, afin de maintenir ces territoires dans la République pour empêcher la disparition de la « Grande France ». Conscient des mouvements indépendantistes naissant au travers des territoires d'Outre-mer (Section I) il comprend que les rédacteurs de la Constitution, au premier desquels il figure, devront penser une nouvelle institution de décentralisation des territoires ultramarins (Section II).

Section I - La conscience des mouvements indépendantistes

Étudier les influences du colonialisme dans la doctrine constitutionnelle française peut se révéler particulièrement délicat pour l'historien du droit, au regard des nombreuses controverses ouvertes sur les études post-coloniales au début du XXI^e siècle¹⁸⁸. Pourtant ces influences, qui doivent se distinguer du phénomène impérial — qui englobe le colonialisme en faisant prévaloir au niveau mondial les intérêts nationaux¹⁸⁹ — occupe une place centrale pour le citoyen français de la Troisième République. Alors qu'une génération toute entière découvre l'Exposition coloniale de Vincennes en 1931, amenant près de huit millions de visiteurs selon les organisateurs¹⁹⁰, pour une population française de quarante millions, les manuels scolaires de la même époque magnifient l'expansion coloniale¹⁹¹. Par ailleurs, une partie de la communauté intellectuelle, philosophique et

¹⁸⁸ EMMANUELLE SIBEUD, « De la controverse autour des études postcoloniales à l'histoire intellectuelle de la décolonisation en France », *Diogène*, 2017/2-3-4, n° 258-259-260, p. 96-109.

¹⁸⁹ JÜRGEN OSTERHAMMEL, « « Colonialisme » et « Empires coloniaux » », *Labyrinthe*, 2010, n° 35, p. 57-68.

¹⁹⁰ CHARLES-ROBERT AGERON, « L'Exposition coloniale de 1931. Mythe républicain ou mythe impérial ? », *De « l'Algérie française » à l'Algérie algérienne*, Éditions Bouchène, 2005, p. 369-386.

¹⁹¹ MANUELA SEMIDEI, « De l'Empire à la décolonisation à travers les manuels scolaires français », *Revue française de science politique*, 1966, n° 16-1, p. 60.

politique de l'époque, parmi lesquels Charles Péguy, montre une véritable défense du colonialisme : « Quand les Français disent qu'ils se taillent un empire colonial, il ne faut pas les croire. Ils propagent des libertés¹⁹² ». Cette diffusion de la doctrine coloniale au sein de la population française, visant à légitimer la domination d'un peuple par un autre¹⁹³, pourrait avoir contribué à influencer les futurs acteurs du droit constitutionnel. Par chance, ces questions présentent un regain d'intérêt de la part des publicistes et des historiens du droit¹⁹⁴, après avoir été notamment étudiées par Pierre Legendre¹⁹⁵, offrant une littérature abondante sur la question des influences coloniales en droit public. En ce qui concerne notre étude, sans succomber à la facilité du procès historique, il a semblé nécessaire de rechercher chez Solal-Céligny des traces de cette influence ou, plus largement, des prises de position à l'égard du colonialisme. Car au moment où celui-ci participe à la rédaction de la Constitution du 4 octobre 1958, les premiers mouvements indépendantistes se sont déjà réalisés en Indochine. De plus, sans le savoir à ce moment-là, la France est entrée dans la guerre d'Algérie depuis longtemps¹⁹⁶. Principalement affecté aux questions d'Outre-mer de la future Constitution, Solal-Céligny est évidemment concerné par l'avenir de la « Grande France ». Comment celui-ci pouvait-il concevoir, au sein de la Constitution, l'avenir des nombreux territoires d'Outre-mer appartenant à la France malgré l'existence de ces mouvements indépendantistes qui se propagent dans l'ensemble des empires coloniaux européens¹⁹⁷ ? Ces interrogations supposeraient de déterminer la position de Solal-Céligny à l'égard de la doctrine coloniale mais aussi d'établir si celui-ci avait pleinement conscience des risques de dégénérescence en guérilla allant jusqu'à la proclamation d'indépendance et de scission de ces territoires. Cependant, une telle démonstration serait particulièrement difficile eu égard à l'absence d'archives de Solal-Céligny explicites sur ces questions. Pour palier le manque de ressources, les influences de la doctrine coloniale chez Solal-Céligny se démontrent au travers du choix des mots employés lors des débats relatifs aux territoires d'Outre-mer (§1), ce qui contribue à démontrer la pleine conscience de celui-ci aux risques des mouvements indépendantistes auxquels sont alors soumis les territoires d'Outre-mer (§2).

¹⁹² CHARLES PEGUY, *Note sur M. Bergson et Note conjointe sur M. Descartes*, Presses universitaires de Liège, 2016, p. 49-197.

¹⁹³ PHILIP CURTIN, « The Black Experience of Colonialism and Imperialism », dans Sidney W. MINTZ (dir.), *Slavery, Colonialism, and Racism*, New York, Norton, 1974, p. 23.

¹⁹⁴ OLIVIER BEAUD, « L'Empire et l'empire colonial dans la doctrine publiciste française de la III^e République », *Jus politicum*, n° 14, 2015.

¹⁹⁵ PIERRE LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968, p. 158-206.

¹⁹⁶ GEORGETTE ELGEY, *Histoire de la IV^e République, de 1945 à 1957, la modernisation de la France, l'Europe en marche, la guerre d'Indochine*, Paris, Fayard, 1965, éd. revue et augmentée, 2018, p. 666.

¹⁹⁷ PATRICE GUENIFFEY (dir.), Thierry LENTZ (dir.), *La fin des empires*, Paris, 2016, Synthèses historiques, Perrin, 480 p.

§ 1 - Entre Empire et République : Une doctrine coloniale révélée par le choix des mots

Contrairement aux discours institutionnels dont la définition suppose une diffusion publique¹⁹⁸, la linguistique permet plus largement de révéler une certaine authenticité du discours lorsque celui-ci se tient en vase-clos entre les membres de l'institution. C'est particulièrement le cas des membres du Comité consultatif constitutionnel, pourtant issus de différents horizons notamment politiques, dont le vocabulaire révèle un évident attachement aux territoires d'Outre-mer. En effet, au lendemain de la seconde guerre mondiale, « l'Empire » ne disparaît pas du discours politique à l'instar de Gaston Monnerville qui affirmera que « Sans l'Empire, la France ne serait qu'un pays libéré. Grâce à son Empire, la France est un pays vainqueur¹⁹⁹ ». Quelques années plus tard, au sein des réunions du Comité consultatif constitutionnel, le vocabulaire des membres n'a que très peu évolué. C'est ainsi que par une note du 14 août 1958, présentant l'avant-projet de la Constitution commenté, le texte introductif rédigé par le général de Gaulle préconisait de répondre aux défis politiques actuels résumés entre autres par le « problème de l'Afrique noire²⁰⁰ ». En évoquant ce problème de l'Afrique noire, le Général semble *a priori* oublier les autres territoires d'Outre-mer, d'Océanie et d'Amérique notamment, mais également de l'Afrique du nord. En insistant particulièrement sur l'Afrique sub-saharienne, ce discours feint pourtant d'ignorer les événements d'Algérie, qui est encore un département de la République. Plutôt qu'un vulgaire oubli, il semble plus pertinent de constater un refus d'aborder le problème dans sa globalité, au risque de se prononcer trop tôt sur l'ensemble des événements et, par conséquent, ceux de l'Algérie. Le sentiment d'humiliation de la guerre d'Indochine renforce en réaction l'idée d'une « Grande France²⁰¹ » et l'attachement des membres du Comité à « l'Empire » est palpable. Ces derniers entendent majoritairement maintenir l'Afrique subsaharienne dans la France, en établissant l'Union française à la manière d'un *Commonwealth* hexagonal. Et cet attachement se retrouve également dans les mots du président Latournerie. Lorsque ce dernier envisage la création du Sénat de la Communauté, visant à créer une assemblée d'élus d'Outre-mer, celui-ci parle seulement de « l'Afrique noire²⁰² », excluant une nouvelle fois du discours les populations d'Océanie, d'Afrique du nord et d'Amérique.

¹⁹⁸ CLAIRE OGER, CAROLINE OLLIVIER-YANIV, « Analyse du discours institutionnel et sociologie compréhensive : vers une anthropologie des discours institutionnels », *Mots. Les langages du politique*, n°71, 2003, p. 125-145.

¹⁹⁹ GASTON MONNERVILLE, Discours prononcé le 25 mai 1945 devant l'Assemblée consultative provisoire.

²⁰⁰ CE 199806/2/1, f° 19, p. 2.

²⁰¹ ÉRIC DUHAMEL, *Histoire politique de la IV^e République*, Paris, La découverte, 2000, p. 64-74.

²⁰² CE 199806/4/1, f° 6, p. 575.

Parallèlement, lors des réunions de la Commission constitutionnelle du Conseil d'État, la notion de « République » est uniquement employée par les membres de la commission et Solal-Céligny, afin de désigner l'Hexagone²⁰³. Cette curieuse opposition entre la *République* et les *États membres de la Communauté* résonne étrangement étant donné leur caractère également républicain. Toutefois cette curiosité pourrait également résulter d'une simplification du langage afin de distinguer l'Hexagone des autres territoires. Pour autant, cette simplification combinée à d'autres constatations permettent difficilement d'envisager cette hypothèse. Pour cause, un peu plus loin dans les débats, Solal-Céligny citera le général de Gaulle en évoquant la « Métropole » et la « Communauté » tout en précisant au passage le possessif de la Métropole à l'égard de « sa » Communauté²⁰⁴. Au fil des mots, il apparaît progressivement que la question des Outre-mer n'est pas idéologiquement neutre mais répond à un schéma, possessif et hiérarchisé, plaçant la France en tête. De plus, le choix des termes employés, au cours des réunions des 25 et 26 août 1958, est parfois consciemment dirigé vers une stratégie juridique. On constate ainsi que Solal-Céligny, face aux différentes formules d'autonomie proposées aux Territoires d'Outre-mer, propose de conserver la distinction entre les options « État » et « Territoire » au sein de l'article 69²⁰⁵. En conservant ces deux options, il ne fait aucun doute pour lui que les Territoires choisiront l'option *État* car, dès qu'un Territoire fera le choix de prendre cette appellation, les autres territoires suivront par « émulation démagogique » ne voulant se sentir diminué face à l'autre. Ces explications de Solal-Céligny, comprenant aisément la psychologie institutionnelle que suivraient ces futures entités, lui vaudront en retour le soutien de François Luchaire²⁰⁶. Pourtant la dénomination *État* ne comporte aucune souveraineté, n'ayant d'État que le nom. De plus, l'ambition serait de donner moins de compétences à l'option « État » qu'à l'option territoire. En proposant cette stratégie, Solal-Céligny est persuadé que les territoires prendront l'option avec le moins de compétences, laissant ainsi une plus grande marge de manoeuvre à l'État. Ainsi les mots employés peuvent à la fois résulter d'une pensée façonnée par le colonialisme, mais aussi produire consciemment une pensée formellement impériale²⁰⁷. Mais parallèlement, certains termes employés lors de ces réunions semblent révéler un embarras. En effet, les comptes-rendus des réunions du 26 août 1958 devant la Commission constitutionnelle du Conseil d'État, montrent de nombreuses corrections qui semblent issues de sa main. Si tel est le cas,

²⁰³ CE 199806/4/1, f° 3, p. 491.

²⁰⁴ CE 199806/4/1, f° 6, p. 606.

²⁰⁵ CE 199806/4/1, f° 6, p. 488-489.

²⁰⁶ CE 199806/4/1, f° 6, p. 488-489.

²⁰⁷ Pour la distinction entre empire formel et informel voir JÜRGEN OSTERHAMMEL, « Colonialisme et Empires coloniaux », *op. cit.*

Solal-Céligny semble effectivement gêner par certains termes. Tandis qu'il corrige habituellement d'un léger coup de stylo, certaines annotations se remarquent par leur intensité au point de cacher les mots *non grata*. Lorsque Alain Plantey entend défendre le droit coutumier des territoires d'Outre-mer, évoquant « canaques et autres populations », Solal-Céligny tente de cacher derrière son encre les termes « canaque et autres » pour maintenir un débat général. Cela se reproduit également dès la phrase suivante où celui-ci tente de supprimer le terme *indigène* en réécrivant par dessus celui d'*autochtones*²⁰⁸. Si ces corrections ne semblent pas anodines, c'est qu'habituellement ce dernier ne cherche pas à cacher les mots qu'il barre de son stylo, ni à réécrire par dessus, se contentant simplement d'annoter le texte autour. En outre, le remplacement du mot *indigène* par *autochtone* interroge. Simple correction de style ou choix d'un terme moins connoté par son sens colonial ? Pourtant le terme indigène constitue jusqu'au début de la Quatrième République une notion juridique, notamment pour désigner les règles applicables aux indigènes algériens²⁰⁹. De surcroît, la préférence pour le terme *autochtone* apparaît seulement dans les années 1980, sous l'influence des organisations internationales, rejetant le terme *indigène* en raison de sa connotation coloniale. C'est ainsi que depuis sa neuvième édition parue en 1990, l'Académie française définit le terme *indigène* comme étant « relatif aux populations autochtones d'un pays placé sous un régime colonial ou de protectorat²¹⁰ ». Mais ces évolutions interviennent bien après notre étude qui se trouve en pleine phase de décolonisation. Ainsi le choix des mots n'est pas neutre : la disparition du régime de l'indigénat Algérien au début de la Quatrième République montre une évolution de son sens, qu'il semble bon de considérer connue des juristes intéressés par la question coloniale et *a fortiori* membres du groupe de travail relatif aux territoires d'Outre-mer, auquel appartient Solal-Céligny. Ce choix des mots semble ainsi révéler la conscience de la connotation coloniale du terme *indigène*, que le maître des requêtes semblait vouloir éviter.

Derrière les mots employés par Solal-Céligny, et les autres membres du Comité, se cachent très souvent des réalités, révélant les bouleversements sociétaux en cours. La fracture coloniale révélée par la guerre d'Indochine concentre une partie des efforts de la nouvelle Constitution là dessus. Ainsi l'après-guerre annonce une ère de la décolonisation que les rédacteurs de la Constitution et Solal-Céligny vont devoir prendre en compte, malgré eux, pour la nouvelle République.

²⁰⁸ CE 199806/4/1, f° 5, p. 461.

²⁰⁹ FLORENCE RENUCCI, *Le statut personnel des indigènes : comparaison entre les politiques juridiques française et italienne en Algérie et en Libye (1919-1943)*, Thèse de doctorat en droit, sous la direction du professeur Antoine LECA, Aix-en-provence, Université Paul Cézanne, 2005, 362 p.

²¹⁰ ACADÉMIE FRANÇAISE, *Dictionnaire de l'Académie française*, 9e éd., 1990.

§ 2 - Entre Colonie et Communauté : un besoin de calmer les tentations indépendantistes

La possibilité que les anciennes colonies arrachent à la métropole leur indépendance est pendant longtemps apparue lointaine dans la pensée des hommes politiques d'après-guerre. Malgré certains avertissement de la part des autorités civiles et militaires, la menace indépendantiste apparaît différemment réceptionnée chez les des rédacteurs de la Constitution de 1958. On se rappellera à ce titre de la circulaire du Coup de barre du maréchal Lyautey, quelques jours après la naissance de Solal-Céligny, du risque des mouvements indépendantistes :

« On peut être certain qu'il est en train de naître à côté de nous, à notre insu, tout un mouvement d'idées, de conciliabules, de commentaires sur les événements mondiaux et sur la situation faite à l'Islam, et qu'un de ces jours tout cela prendra corps et éclatera, si nous ne nous en préoccupons pas, et si nous ne prenons pas, sans délai, la direction de ce mouvement²¹¹ ».

Comme un cri au loup depuis bien trop longtemps, les revendications indépendantistes semblent à la fois connues mais ignorées, sans se voir accorder de crédit à ces menaces. Cette conscience est évidemment connue de Solal-Céligny. Au cours du mois de juillet et d'août 1958, au sein des réunions du Comité auquel il participe, les articles relatifs aux Outre-mer vont fréquemment prendre en compte les revendications, *a minima*, d'autonomisation des territoires. En particulier, au cours de la première séance du groupe de travail, dédiée aux relations entre la France et les territoires d'outre-mer, un des membres, le député Gabriel Lisette insiste particulièrement sur le développement des mouvements indépendantistes. Partisan de la décolonisation pacifique, ce diplomate de formation et député du Tchad, apparaît néanmoins accommodant avec les ambitions fédéralistes de la Cinquième²¹². Pour lui, la création d'une Fédération s'avère nécessaire afin d'enrayer les mouvements d'indépendance des territoires d'Afrique et d'Outre-mer²¹³. Cette conscience des mouvements indépendantistes au sein des territoires d'Outre-mer obligent les auteurs de la Constitution à penser des modalités d'autodétermination des peuples qui le souhaiteraient. Pour parvenir à un mécanisme adapté, la mise en place du référendum constitue la solution privilégiée par les rédacteurs de la Constitution afin de laisser aux peuples d'Outre-mer la liberté de

²¹¹ Centre des archives diplomatiques de Nantes, 1/TU/1V/60, note du maréchal Lyautey dite « circulaire du coup de barre » du 18 novembre 1920. Cité d'après Antoine Perrier, « Une chorégraphie pour rien. La communication politique lyautéenne et la distribution des pensions militaires au Maroc après la Première Guerre mondiale », *Outre-Mers Revue d'Histoire*, 2018/2, n°400-401, p. 237-257.

²¹² KLAAS VAN WALRAVEN, *Le désir de calme*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017, p. 133-169.

²¹³ CE 199806/2/3, dossier 2, f° 5, p. 3.

rejoindre ou non cet ensemble fédéral²¹⁴. Toutefois ces procédures d'autodétermination entraînent des préoccupations chez les rédacteurs, qui se montrent soucieux de garantir la stabilité du territoire pour l'avenir. Pour eux :

« il ne faut pas qu'ensuite se pose en permanence (souligné dans le texte) se pose la question de l'indépendance, et surtout une Constitution faite pour organiser la vie en commun ne peut pas organiser en même temps la séparation²¹⁵ ».

Malheureusement ces affirmations, retrouvées sur une feuille manuscrite intitulée « Sur les rapports avec les territoires d'Outre-mer », ne fournissent aucun indice concernant leur date ou leur auteur. L'écriture en question laisserait néanmoins penser qu'elles aient été rédigées par Solal-Céligny lui-même, en dépit des précisions de Didier Maus qui, capable de reconnaître l'écriture de Solal-Céligny, précisait dans son état descriptif que ces feuilles ne présentaient ni dates, ni auteur. Toutefois en comparant avec les différents documents manuscrits de ce dernier, il apparaît une importante similitude avec son écriture. Dès lors, il apparaît raisonnable de rattacher ces écrits à la main de Jérôme Solal-Céligny en faisant siennes lesdites affirmations. Ce rattachement permettrait de mettre en exergue les analyses du juriste en son temps qui, avec une grande finesse, percevait les problématiques plus que jamais actuelles, relatives à l'indépendance des territoires d'Outre-mer, à l'instar de la Nouvelle-Calédonie²¹⁶ ou de la Polynésie française, dont les ambitions indépendantistes survivent malgré la succession de nombreux référendums. Pour l'auteur de ces notes, prévoir une procédure d'indépendance au sein de la Constitution représenterait un non-sens constitutionnel dès lors qu'un référendum d'autodétermination aura été proposé en tout début. Le but de ces lignes ? Créer une Constitution débarrassée des risques d'instabilités futures liées aux questions d'indépendance. Un objectif d'efficacité et de stabilité qui semble, là encore, très proche des préoccupations du maître des requêtes.

À considérer que ces notes manuscrites relèvent bien de Solal-Céligny, celles-ci nous éclaireraient sur sa vision particulièrement *contractualiste* du droit constitutionnel. Son rapport à la volonté y serait alors prééminent — voire même déterminant — dans la question relative à l'autodétermination. En effet, pour mettre définitivement un terme aux problématiques indépendantistes, il suffirait de se prononcer une fois pour toute, par référendum, au tout début de la Constitution. Néanmoins cette ambition de régler en une seule fois la situation est évidemment

²¹⁴ CE 199806/2/3, dossier 3, f° 13, p. 1.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ FRANÇOISE PACCAUD, « L'indépendance de la Nouvelle-Calédonie ou les pérégrinations d'une indépendance programmée », *RFDC*, 2019/4, n°120, p. 45-65.

difficile à mettre en place, pour ne pas dire impossible. Puis dans le cas où ces territoires d’Outre-mer décideraient de rester français, il semble essentiel que « chaque territoire puisse choisir (*souligné dans le texte*)²¹⁷ » son avenir en restant soit à « l’intérieur de la République (*également souligné*) soit en devenant membre de la fédération²¹⁸ ». Continuant dans son idée, la volonté exprimée par référendum de rester dans la République doit être extrêmement exigeante. Pour cause, « il n’est pas question qu’ensuite un Territoire de la République, qui a décidé de rester dans la République, devienne tout d’un coup un État indépendant²¹⁹ ». Ces prises de positions de Solal-Céligny se confirment devant la Commission constitutionnelle du Conseil d’État où, contrairement à ses interventions devant le Comité, celui-ci n’hésite pas à affirmer ses positions. Ainsi, lorsque le président Latournerie s’interroge sur la formulation de l’article 70, relatif à l’avenir des territoires d’Outre-mer, Solal-Céligny intervient immédiatement et affirme sa position : « Il faut dire qu’ils ont décidé de devenir membre de la Communauté²²⁰ ». Le problème des territoires d’Outre-mer doit se résoudre rapidement. Pour lui, la remise en cause du territoire après la tenue des référendums reviendrait à mettre à mal le principe d’indivisibilité de la République, n’oubliant pas d’affirmer : « Elle est une et indivisible, elle restera de nouveau une et indivisible²²¹ ». En ce sens, la question de la décolonisation au sein de la Constitution apparaît pour Solal-Céligny à la fois comme un mal nécessaire et comme une véritable perte du principe d’unité de la République. Ce principe issu de la tradition constitutionnelle depuis la révolution, cette valeur centrifuge de la République se montre mis à mal par ces volontés indépendantistes, remettant une nouvelle fois en cause l’intégrité du territoire. Que vaut alors pour lui cette Communauté ? Probablement un pansement.

Toutefois ces débats sur la Communauté éclipsent un autre territoire particulièrement sujet aux revendications indépendantistes : l’Algérie. Contrairement aux autres territoires d’Outre-mer, qui relevaient du ministère des Colonies jusqu’en 1946, celle-ci dépendait du ministère de l’intérieur²²². Son intégration dans la République, résultant de plusieurs volontés successives depuis sa colonisation, marque une véritable différence par rapport aux autres colonies. Face au « royaume arabe » souhaité par Napoléon²²³, la Troisième République va considérer l’Algérie comme une terre

²¹⁷ CE 199806/2/3, dossier 3, f°13, p. 1.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ CE 199806/4/1, f° 6, p. 611.

²²⁰ CE 199806/4/1, f° 5, p. 547.

²²¹ *Ibid.*

²²² VÉRONIQUE DIMIER, « De la France coloniale à l’Outre-mer », *Pouvoirs*, 2005/2, n°113, p. 37-57.

²²³ PIERRE VERMEREN, *La France en terre d’Islam*, Collection Histoire, Belin, 2016, p. 47-60.

faisant partie intégrante de la France, justifiant ainsi son assimilation²²⁴. Malgré les événements de la « Toussaint rouge » du 20 septembre 1947, François Mitterand, ministre de l'Intérieur, déclarera « L'Algérie, c'est la France²²⁵ ». Cette position particulière de l'Algérie, comme « une terre à jamais française²²⁶ », semble davantage écarter toute hypothèse d'indépendance pour les rédacteurs. Pourtant, depuis le 1er novembre 1954, la rébellion fait rage de l'autre côté de la Méditerranée. Ce silence de Solal-Céligny sur l'Algérie interroge. Celui-ci semble ne jamais vouloir évoquer la question alors que le cœur de ses missions touche les Outre-mer et devrait, inévitablement, concerner l'Algérie. Il est très probable que celui-ci souhaite que l'Algérie se maintienne dans la République. Ce silencieux rapport à l'Algérie pourrait également résulter des origines algériennes de Solal-Céligny. Son père, algérien de confession juive né à Sidi-bel-Abbès en 1882²²⁷, pourrait peut-être lui avoir légué de ces liens immatériels qui attache un homme aux souvenirs de ses aïeux. Malheureusement, empruntant à Elsa Triolet, le silence de Jérôme Solal-Céligny sur l'Algérie est comme le vent : il attise les grands malentendus et n'éteint que les petits. Il se montre par ailleurs difficile d'imaginer que celui-ci avait, comme ceux de son temps, conscience du sens de l'Histoire et des risques d'indépendance des territoires d'Outre-mer comme l'annonçait le maréchal Lyautey. D'autant plus que la problématique de la décolonisation constitue à ce moment une non-question précautionneusement ignorée par les rédacteurs²²⁸. Ainsi, sur la possibilité qu'un État demande à sortir de la Communauté, évoquée par Jean Foyer, le président Michel rétorquera de manière cinglante la phrase suivante : « Est-il bien sage de vouloir poser cette question tant qu'elle n'est pas posée ?²²⁹ ». Le constat vaut également pour Solal-Céligny. Sans se prononcer explicitement sur ces questions, sa pensée se diffuse, par à coup, à travers ses notes, ses paroles et son choix des mots.

Face aux montées des événements indépendantistes, Solal-Céligny s'est montré particulièrement intéressé par la construction d'un système fédéral visant à maintenir les anciennes colonies au sein de la *Grande France*. Pourtant éloignée des conceptions fédérales traditionnelles, cette élucubration constitutionnelle inédite semble concevoir une nouvelle entité juridique proche du *Commonwealth*.

²²⁴ KAMEL KATEB, « VIII. Les politiques françaises d'assimilation en Algérie (1830-1940) », dans Hervé LE BRAS éd., *L'Invention des populations. Biologie, idéologie et politique*, Paris, Odile Jacob, « Hors collection », 2000, p. 201-222.

²²⁵ PIERRE AVRIL, Gérard VINCENT, *La IV^e République, Histoire et société*, Paris, MA Éditions, 1998, p. 15.

²²⁶ Chambre des Pairs, séance royale du 23 décembre 1839, Discours du roi à l'ouverture de la session des chambres législatives.

²²⁷ F/7/15536, f°1, p. 3.

²²⁸ Entretien avec DIDIER MAUS, 24 juillet 2023.

²²⁹ CE 199806/4/1, f° 6, p. 610.

Section II - La décentralisation laborieuse des territoires ultramarins

Loin de rejoindre le rituel immobilisme des juristes, Solal-Céligny va contribuer, au moment de rédiger la Constitution, à façonner le système fédéral post-Union française. Mais la conception d'un État post-colonial demande une importante remise en question du modèle constitutionnel. En plus, le contexte politique des territoires ultramarins, comme plusieurs fois évoqué, ne permet plus l'inaction. Or comment concevoir durablement une Constitution pensée précipitamment ? Si la *skholè* signifie ce « temps libre et libéré des urgences du monde qui rend possible un rapport libre et libéré à ces urgences, et au monde²³⁰ », alors Solal-Céligny n'en dispose pas et, contrairement au philosophe, doit penser dans l'action. Parce qu'il n'avait pas spécifiquement étudié la question auparavant, sa grande implication aux travaux du Groupe de travail dédié aux territoires d'Outre-mer, au sein du Comité, va révéler une véritable originalité constitutionnelle, éloignant le technicien de la Constitution des canons juridiques traditionnels. Mentionnée dès le préambule²³¹, Solal-Céligny doit ainsi innover. Mais si ces innovations se montrent balbutiantes et hésitantes en raison de l'impréparation du conseiller sur la question (§2), elles tirent des leçons de l'Histoire et de la manière dont ont échoué les précédentes tentatives d'assimilations des territoires ultramarins (§1).

§ 1 - Les échecs des assimilations françaises des territoires ultra-marins

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les commentateurs politiques étrangers s'étonnent de l'attitude française à l'égard de leurs colonies. Le mythe colonial de la puissance par l'Empire a convaincu la France de poursuivre sa politique coloniale, refusant le système international du *trusteeship* (ou de tutelle) pour ses colonies africaines²³² mise à part pour le Togo et le Cameroun. Sa désastreuse situation économique relègue la République au second rang des puissances mondiales, pendant que se divise un monde entre les États-Unis et l'Union soviétique. Face à cela, la France compte sur ses colonies pour retrouver sa puissance d'antan²³³. Certaines personnalité politiques, à l'image de Léopold Sedar Senghor, vont en revanche considérer que si la politique française entend faire de ses colonies une question centrale, elle devra repenser son système dans

²³⁰ PIERRE BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997, p. 10.

²³¹ CE 199806/2/3, dossier 3, sous-dossier 1, f° 5.

²³² CHARLES-ROBERT AGERON, « La survivance d'un mythe, La puissance par l'Empire colonial (1944-1947) », *op. cit.*, p. 31.

²³³ GILBERT DE BOURNAT, *Synthèses et réformes coloniales*, Paris, 1945.

son entièreté²³⁴. Pour maintenir les anciennes colonies au sein de l'Empire, une formule associative nommée l'Union Française visera à les regrouper. Celle-ci se concevait en trois catégories et devait comprendre la République française et ses territoires d'Outre-mer, des territoires associés uniquement composés du Cameroun et du Togo ainsi que les États associés comprenant le Maroc, la Tunisie et l'Indochine. Initialement voué à rendre autonome ces territoires, l'union française, présidée par le président de la République française montrait un déséquilibre²³⁵. Les tentatives de réforme des territoires membre de l'Union française sont fréquemment obstruées par les parlementaires, lourdement représentés par les Algériens au sein de l'Assemblée et du Conseil de la République, qui redoutent de ces réformes une remise en cause à terme de la présence française en Algérie²³⁶. Indépendamment de la volonté des parlementaires, les revendications vietnamiennes pour l'indépendance, dirigée par Hô Chi Minh, font couler le sang à l'autre bout du monde. Commandant en chef de l'Indochine dès 1950, le général de Lattre de Tassigny déclarera au général Valluy « Il n'y a qu'une chose qui m'inquiète : je n'ai pas complètement compris l'Indochine²³⁷ ». La phrase pourrait également s'appliquer à tous les territoires d'Outre-mer de la Quatrième République. Celle-ci n'est pas parvenue à rassembler durablement ses anciennes colonies dans une organisation juridique efficace et cohérente. En créant l'Union française, les rédacteurs de la Constitution de 1946 entendaient créer un droit colonial spécifique, qui présentera pourtant une véritable curiosité à l'aune du droit constitutionnel, où le principe d'indivisibilité se double *de facto* d'un principe de diversité²³⁸ allant à l'encontre de la tradition jacobine²³⁹. Supposée moderniser le colonialisme français aux yeux des puissances mondiales²⁴⁰, l'Union se concilie difficilement avec l'« immobilisme rituel des juristes²⁴¹ ». Ces derniers n'apprécient guère les innovations juridiques, préférant se rattacher aux catégories existantes. Mais lorsqu'ils tentent de créer de nouveaux mécanismes pour rénover l'institution d'Outre-mer, ils ne parviennent pas à en saisir la totalité des

²³⁴ ROBERT LEMAIGNEN, LÉOPOLD SEDAR SENGHOR, SISOWATH YOYTEVONG, *La Communauté impériale française*, Paris, Alsatia, 1945.

²³⁵ PIERRE AVRIL, GÉRARD VINCENT, *La IV^e République, Histoire et société*, *op. cit.*, p. 190.

²³⁶ GEORGETTE ELGEY, *Histoire de la IV^e République, de 1945 à 1957, la modernisation de la France, l'Europe en marche, la guerre d'Indochine*, Paris, Fayard, 1965, éd. revue et augmentée, 2018, p. 582.

²³⁷ *Ibid.*, p. 693.

²³⁸ DANIEL BOISDON, « Plaidoyer pour une véritable révision constitutionnelle », *Marchés coloniaux du monde*, 1er août 1953, p. 2186.

²³⁹ VÉRONIQUE DIMIER, « De la France coloniale à l'Outre-mer », *op. cit.*

²⁴⁰ PIERRE GROSSER, « Une création continue ? L'Indochine, le Maghreb et l'Union française », *Monde(s)*, 2017/2, n°12, p. 71-94.

²⁴¹ Lettre adressée à Albert Sarrault, Fonds Sarrault, 12J 193. Citée par PIERRE GROSSER dans « Une création continue ? L'Indochine, le Maghreb et l'Union française », *op. cit.*

enjeux. Sur ce point, la catégorie d'État associé est une improvisation totale²⁴². Sans accorder pleinement les attributs de la souveraineté, cette catégorie donne l'impression d'une mise à l'écart des États indochinois, attisant leur envie d'indépendance²⁴³. Lorsque Solal-Céligny participe aux réunions du 25 et 26 août 1958, devant la commission constitutionnelle du Conseil d'État, il rappelle ces erreurs juridiques commises en Indochine. Faisant preuve d'une véritable intelligence juridique, il interroge le futur cadre juridique de l'Outre-mer et n'hésite pas à sortir du dogmatisme juridique. À l'« immobilisme rituel des juristes » il préfère la lucidité innovante. Car à ce moment, il est question de créer une association d'État au sein même de la Constitution. Solal-Céligny prévient alors que cette solution fut déjà proposée aux pays du Laos, du Cambodge et des anciens états associés d'Indochine, au travers de l'Union française, pour maintenir un lien privilégié avec la France. Il rappelle également que, malgré cette proposition, le Laos avait refusé que ses liens avec la France se maintiennent dans un cadre constitutionnel, préférant maintenir ce lien au moyens du droit international classique, plus égalitaire. La méthode était effectivement risquée ; comment créer juridiquement une association d'États, supposés devenir pleinement indépendant, en les maintenant enfermés dans une Constitution ? Pourtant rien ne permet d'affirmer que le droit international semble plus adapté pour Solal-Céligny. Lisant Joseph Barthélémy²⁴⁴, aurait-il adhéré à sa théorie de l'État impérial, s'ajoutant au dualisme juridique classique de l'État unitaire et des États composés²⁴⁵ ?

Suite aux échecs de l'Union française, les constituants de 1958 et Solal-Céligny vont rechercher un point d'équilibre entre la volonté des territoires éloignés, revendiquant davantage de liberté, et le maintien de l'Empire au moyen d'une nouvelle organisation juridique.

§ 2 - Les balbutiements d'une nouvelle organisation juridique *sui generis*

Considérant inadaptée la formule associative proposée par l'Union française, la conception d'une nouvelle organisation juridique rassemblant les différentes catégories des territoires d'Outre-mer va se révéler particulièrement innovante. Pour ne pas proposer ce qui a auparavant échoué, les constituants vont envisager, en dehors des archétypes traditionnels, une nouvelle forme juridique qui semblera particulièrement inspirée des innovations venues d'Outre-manche. Ces influences se

²⁴² PIERRE GROSSER, *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ CE 199806/6/3, dossier 8, f°1.

²⁴⁵ OLIVIER BEAUD, « L'Empire et l'empire colonial dans la doctrine publiciste française de la III^e République », *op. cit.*

retrouvent dans les notes manuscrites de Solal-Céligny, après la prise de parole du général devant la Commission, où celui-ci schématise sur une feuille ce que pourrait être la nouvelle organisation²⁴⁶. Celui-ci semble proposer deux options entre, d'une part, la fédération, avec une référence à la « RDA », faisant référence au Rassemblement démocratique africain et, d'autre part, à la confédération reliée cette fois-ci au « PRA », semblant renvoyer au Parti du regroupement africain. En effet, quelques jours auparavant, du 25 au 27 juillet 1958, s'est tenu le Congrès de Cotonou rassemblant les membres du Parti du regroupement africain²⁴⁷. Ces derniers adoptent une résolution réclamant une « Constitution de l'Afrique noire » du nouvel État disposé à « disposé à entrer avec la France dans une confédération de peuples libres et égaux²⁴⁸ ». Réclamant leur indépendance pour s'inscrire dans une confédération, suggérant la souveraineté des États, les mouvements panafricains s'immiscent dans les raisonnements juridiques de Solal-Céligny. Puis considérant que les positions du gouvernement dans son avant-projet penchent en faveur de la fédération, il en constatera le « cadre vide²⁴⁹ ». Est-ce une opportunité pour lui de faire valoir ses idées sur la question ? Son implication dans le groupe de travail sur l'Outre-mer est si grande que ses conseils, aussi neutres et désintéressés aient-ils tenté d'être, ont certainement basculé vers ce qu'il estimait être le mieux. Prenant également acte de l'avis du général de Gaulle sur la question, évoquant la fédération ou la sécession²⁵⁰, Solal-Céligny en conclue deux choses dans sa synthèse : « nom » et « contenu ». Premièrement, le nom : car l'appellation « fédération » s'est imposée. Deuxièmement, le contenu : car inexistant, tout reste à créer, indépendamment du nom. Cela tombe bien, pour celui dont le système unitaire et indivisible de la République est si cher²⁵¹. Malgré son appellation « fédération » il aurait été peu probable que Solal-Céligny eut l'intention de transformer la République française en un régime fédéral. L'objectif est d'alors de donner un nouveau sens à cette fédération de façade. Sans constituer une organisation internationale, au sens de collectivité composée d'États²⁵², cette fédération semble largement inspirée par le *Commonwealth* britannique, en ce qu'elle permet de juridiquement lier les anciennes colonies à la France, établissant presque un rapport intergouvernemental. Plusieurs fois remaniée par les membres du Comité, la nature constitutionnelle de

²⁴⁶ CE 199806/4/2, dossier 2, sous-dossier 2, f° 1.

²⁴⁷ PIERRE MESMER, « 1956-1960 : Du rêve à la réalité... », dans *Léopold Sedar Senghor : la pensée et l'action politique*, Acte du colloque tenu à l'Assemblée nationale le 26 juin 2006 à Paris, p. 98.

²⁴⁸ « À Cotonou, le Parti du regroupement africain choisit pour secrétaire général M. Djibo Bakary, leader de l'aile gauche », LE MONDE, *Archives*, 29 juillet 1958.

²⁴⁹ CE 199806/4/2, dossier 2, sous-dossier 2, f° 1.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ CE 199806/2/3, dossier 3, f°13, p. 1.

²⁵² GÉRARD CORNU, *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 723.

la Fédération au cours des débats se montre insaisissable. De plus, là où le Conseiller entend résoudre rapidement la question des Outre-mer grâce à un unique référendum, le général de Gaulle, adepte de la *realpolitik*²⁵³, entend adapter la Constitution à son époque, acceptant que des événements futurs puissent faire évoluer celle-ci, notamment sur la question de l’Outre-mer. Cette contradiction de pensée entre les deux protagonistes est d’ailleurs surprenante, démontrant à nouveau le comportement étrange de Solal-Céligny face à la décolonisation. En effet, ce dernier partage habituellement cette conception particulièrement politique de la Constitution, considérant qu’une constitution doit prendre en compte les événements et les différentes pratiques politiques. Il aurait donc paru normal d’envisager une révision future de la constitution pour éventuellement plus tard accorder l’indépendance à un territoire. Mais en fin observateur des instabilités de la Quatrième République, Solal-Céligny veut absolument restaurer la stabilité du régime. Pour lui, prévoir la révision future de la constitution serait déjà considérer son obsolescence. Celle-ci semble devoir être éternelle dans la théorie, même s’il accepte évidemment sa révision pour des raisons pratiques. Mais cette contradiction se résout finalement par une acception du temps long au sein de la constitution. Le développement de cette nouvelle organisation juridique doit s’inscrire dans le temps. Heureusement pour le général aussi, la « fédération sera établie au moins pour longtemps²⁵⁴ ». Conscient des intentions du général de Gaulle, avec lequel Solal-Céligny semble partager une vision commune de la France, ce dernier pourrait bien être un des penseurs principaux de cette Fédération qui n’en est pas une. Mais affirmer cela serait péremptoire au regard des archives montrant, plutôt qu’un concepteur, davantage un technicien. Serait-ce lui ce juriste auquel fait référence le président Paul Reynaud, le 7 août 1958 devant le Comité, à qui il aurait demandé des informations²⁵⁵ ? Cette réponse demanderait probablement de rechercher une correspondance au sein des archives du président, ce que le temps de ce mémoire ne permet pas hélas. Quoiqu’il en soit, Solal-Céligny exerce le plus souvent une simple présence technique, apportant une expertise juridique aux autres membres du comité, corrigeant les amendements présentés, notamment de Blocq-Mascart et de Lauriol, sans en modifier la substance²⁵⁶. Il se contente ainsi de réunir les différents amendements du groupe de travail sur l’Outre-mer pour, après relecture et correction, et probablement après les avoir conseillé, les intégrer dans les différents projets²⁵⁷. Sa position intellectuelle sur la fédération, contrairement à la question de confiance apparaît fluctuante,

²⁵³ PHILIPPE RATTE, *De Gaulle et la République*, Paris, Odile Jacob, 2018, p. 259-277.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 82.

²⁵⁵ CE 199806/2/1, f° 9,

²⁵⁶ CE 199806/2/3, dossier 2, f° 4.

²⁵⁷ CE 199806/2/3, dossier 2, f° 5.

indéterminée. Tandis que plusieurs années lui ont permis de réfléchir aux relations du gouvernement avec le parlement, à partir de mécanismes déjà existants, il en va différemment pour cette fédération qui peine à trouver une définition. Même les autres membres du groupe de travail innoveront dans les termes et les concepts de la fédération. Mais la notion même de fédération dérange. C'est ainsi que dans une proposition d'amendement anonyme du groupe de travail²⁵⁸, il est proposé de substituer aux termes « De la fédération », qui ne reflète en rien une réalité fédérale, les mots « De la communauté ». Au sein de cette dénomination, les rédacteurs hésitent également au nom de ceux qui la composent. Solal-Céligny prendra la parole sur cette question, relative à l'article 66, expliquant que la dualité des noms composant la fédération, « État » et « Territoire », venait uniquement du choix de ne pas choisir : le gouvernement voulant alors conserver le nom de « Territoire membre de la communauté » contrairement à d'autres avis²⁵⁹. Suite à son intervention, Blocq-Mascquart en demandera la suppression. Le rôle de Solal-Céligny reste néanmoins difficile à déterminer. Il faudrait pour cela retrouver les correspondances échangées avec les membres du groupe de travail et tenter de retrouver les conseils partagés par Solal-Céligny sur les choix à faire. Mais ces nombreuses propositions d'amendements démontrent, reposant sur des éléments essentiels du projet, démontrent l'incertitude des rédacteurs. Avançant à tâtons dans le brouillard, ceux-ci hésitent sur la nouvelle place que doivent prendre les anciennes colonies auprès de la France. Le sénateur Marcilhacy, qui deviendra plus tard membre du Conseil constitutionnel, propose également un amendement des articles relatifs à la République fédérale, considérant qu'ils devraient être placés en tête de la Constitution²⁶⁰. Il serait symbolique, en réaffirmant au tout début de la Constitution juste après son préambule, que les anciennes colonies occupent une place désormais centrale pour la France. Mais entre la fédération à la communauté, sur la place de l'organisation au sein de la Constitution, les avis divergent sur le rôle de la nouvelle structure.

Constatant la nécessité de rénover le système colonial, Solal-Céligny doit impérativement prendre en considération les revendications indépendantistes d'Outre-mer. Les critiques de la concentration des pouvoirs de la métropole à l'égard de ses anciennes colonies a ainsi imposé un partage des pouvoirs transférés à une communauté. De nature pourtant fédérale, cette innovation juridique supposera forcément d'organiser les pouvoirs désormais partagé au sein de l'Outre-mer.

²⁵⁸ CE 199806/2/3, dossier 2, f° 3.

²⁵⁹ CE 199806/4/1, f° 4, p. 470.

²⁶⁰ CE 199806/2/3, dossier 3, f° 8.

Chapitre II - Comment organiser le pouvoir au sein d'un nouvel espace ultramarin : de l'autonomie à la dépendance

Si le partage des pouvoirs s'avère être la meilleure solution pour endiguer les mouvements indépendantistes, force est de constater que, pour Solal-Céligny, ce partage devra être limité. En accordant davantage de pouvoirs aux Outre-mer, la nouvelle Constitution entend principalement conserver ses territoires ultramarins, sans pour autant leur accorder leur indépendance. Le positionnement de ce curseur, qui renvoie aux longues questions relatives à la décentralisation des collectivités territoriales en France²⁶¹, entend consacrer le principe de libre administration aux Outre-mer sans pour autant leur consacrer une véritable autonomie. Intervenant sur l'ensemble des travaux du groupe de travail des Outre-mer, Solal-Céligny devra réfléchir aux modalités concrètes du fonctionnement de ce nouveau système mi-communautaire mi-fédéral. Mais ces modalités anéantiront les espoirs d'autonomie des collectivités d'Outre-mer en raison de l'autonomie très limitée des collectivités fédérées (Section I) mais également de l'institution fédérale qui demeure *in fine* subordonnée à la volonté de Paris (Section II).

Section I - Une autonomisation limitée des États fédérés

Les débats relatifs à la Communauté française, regroupant l'ensemble des anciennes colonies, se sont révélés particulièrement délicats à l'égard du statut de ses membres. Avec l'article 76 de la Constitution du 4 octobre 1958, les territoires d'Outre-mer vont avoir la possibilité de choisir entre trois options en devenant, soit un département d'Outre-mer, un État membre de la communauté et gagner en autonomie, ou simplement maintenir leur statut antérieur. Plusieurs territoires vont faire ce dernier choix en conservant leur statut initial, à l'instar de la Polynésie française, des Comores, de la Nouvelle-Calédonie, de la côte française des Somalies ou encore de Saint-Pierre-et-Miquelon. En revanche, la Communauté ne saurait avoir pour membre le Togo et le Cameroun²⁶² qui, étant des États sous tutelle, ne sont pas juridiquement capables de demander à intégrer une Communauté qui aliénerait définitivement leur souveraineté. Car les membres de la Communauté ne sauraient être considérés comme souverains. Ce statut résulte ainsi de la volonté des rédacteurs de la Constitution (§1) qui espèrent en contrôler les activités politiques se déroulant au sein de ces territoires (§2).

²⁶¹ ANTHONY MERGEY, « Décentralisation, les leçons de l'Histoire », *Acteurs publics*, novembre 2019-février 2020, n° 142-143, p. 84-86.

²⁶² CE 199806/4/1, f° 5, p. 620 ;

§ 1 - Le refus de transférer une souveraineté aux membres de la Communauté

Aux termes des balbutiements du Comité consultatif constitutionnel, le sort réservé à la Communauté apparaît encore incertain, presque improvisé. Héritière des avancées de l'Union française sous la Quatrième République²⁶³, la Communauté française entend maintenir les anciennes colonies sous le contrôle de la France. Lorsque les membres du Comité réfléchissent à la manière de partager le pouvoir avec les territoires d'Outre-mer, ces derniers réduisent autant que possible les compétences des futurs États fédérés membres de la Communauté française.

Le principe de libre administration des territoires ultramarins limité in concreto

Il apparaît effectivement difficile pour les rédacteurs d'accorder une véritable autonomie à ces terres, au risque de leur donner le goût de l'indépendance. C'est ainsi que, pour le député Coste-Floret, l'article 8 du projet de Constitution vise à supprimer la souveraineté des États membres en les inscrivant dans un système fédéral parce que, dit-il, « le propre des états fédérés, c'est de ne pas être souverains, et de ne pas disposer de leur indépendance²⁶⁴ ». Mais en leur retirant leur autonomie formelle, déniaient tout type de souveraineté à ces « États », les rédacteurs vont également limiter leur autonomie matérielle au travers de leurs compétences et de leurs ressources. Pourtant, dans un amendement de Philibert Tsiranana, qui deviendra président de la République Malgache dix jours après l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958, celui-ci estime nécessaire que les territoires disposent de leur autonomie, s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires²⁶⁵. Même si ces territoires bénéficieront de ces principes, en vertu de l'article 77 de la Constitution, la définition des « propres affaires » sera particulièrement limitée. Ainsi les compétences communes des États membres, définies au moment des débats au titre XI de la Constitution²⁶⁶, se divisent en trois catégories : celles obligatoires, indérogeables et principales²⁶⁷.

²⁶³ STÉPHANE DIEMERT, « L'histoire constitutionnelle de l'outre-mer sous la Ve République », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°35, 2012, p. 7-23.

²⁶⁴ CE 199806/2/2, dossier 4, f° 1, p. 44.

²⁶⁵ CE 199806/2/3, dossier II, f° 5, p. 2.

²⁶⁶ CE 199806/4/1, f° 5, p. 504.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 508-509, Selon Solal-Céligny au sujet de l'article 69 : « Il y a trois notions dans cet article : la définition des compétences communes obligatoires, celles auxquelles on ne peut pas déroger et, qui sont les principales. Dans le 2ème alinéa, ce sont les compétences qui, en principe, si on ne dit rien, sont communes, mais auxquelles il peut être dérogé par certains accords particuliers conclus entre la République et tel ou tel Etat-Membre de La Communauté a font in, d'autres accords particuliers peuvent après le 3ème alinéa, créer des compétences communes et surtout peuvent transférer, c'est-à-dire confier à la République, le soin d'exercer telle ou telle attribution comme prévu par les alinéa précédents. »

A priori ces compétences obéissent aux règles classiques de la décentralisation — en ce que la délégation de compétences est fondée sur un intérêt local²⁶⁸— avec même la possibilité, pour un territoire, de transférer une partie de ses compétences vers une autre collectivité par des accords particuliers. Mais la dépendance des territoires aux ressources vont permettre de renforcer le contrôle de la République sur eux. Au détour d'une question du président, si l'ensemble des institutions de la Communauté auront un budget, Solal-Céligny répondra laconiquement « Ce n'est pas prévu²⁶⁹ ». S'il n'est pas prévu que ces institutions disposent d'un budget, il est de surcroît inenvisageable que, sauf éventuellement « pour une fraction infime, les ressources soient matière commune²⁷⁰ ». Par ces ressources, le rapporteur adjoint parle évidemment des ressources économiques au sens large. Il avouera à la suite que, ces ressources étant apportées par la République, « la république devra rester maîtresse de ce qu'elle apportera²⁷¹ ». Envisageant la possibilité de créer un impôt fédéral, Solal-Céligny estime cependant que cela causerait un « bouleversement de nos structures politiques²⁷² », estimant plus sage de maintenir ce monopole de l'ordre juridique sur celui fédéral. Cette séquence des débats montre alors une véritable hiérarchie économique dans la pensée de Solal-Céligny, instaurée au fondement même de la communauté, et qui se répercutera directement sur l'ensemble de ses territoires. Animée par les réponses de Solal-Céligny, les membres de la Commission du Conseil d'État suivront son conseil en rejetant les idées d'un impôt fédéral selon le modèle américain ou encore d'une contribution commune²⁷³. Pourquoi maintenir cette dépendance économique des territoires malgré la constitutionnalisation du principe de libre administration des territoires d'Outre-mer ? Comme précédemment évoqué, Solal-Céligny semble attacher une grande importance à la puissance de la République²⁷⁴, selon une conception impériale de la République. Celui-ci critiquait largement la possibilité de remettre en cause leur appartenance à la France après le référendum, qui devra déterminer leur sort une fois pour toute. Celui déclare alors devant la Commission du Conseil d'État : « Il n'est pas question ensuite qu'un Territoire de la République que qui [sic] a décidé de rester dans la République, vienne tout d'un coup État [sic] indépendant²⁷⁵ » et ensuite « Il ne peut pas être question, il n'a jamais été question

²⁶⁸ GÉRARD CORNU, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 300.

²⁶⁹ CE 199806/4/1, f° 5, p. 583

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*, p. 583.

²⁷² *Ibid.*, p. 584.

²⁷³ *Ibid.*, p. 584.

²⁷⁴ FRANÇOIS TURPIN, « L'Union pour la Nouvelle République et la Communauté franco-africaine : un rêve de puissance évanoui dans les sables algériens ? (1958 – 1961) », *Histoire@politique*, 2010/3, n°12, p. 5.

²⁷⁵ CE 199806/4/1, f° 6, p. 611.

[...] que celui qui a décidé de rester dans la République puisse ensuite, à tout moment, décider de quitter la République²⁷⁶ ». Concernant l'Algérie, l'heure n'est pas à la décentralisation : elle est pleinement un département de la République. Racine s'interrogera en demandant si les départements d'Outre-mer incluront le département de l'Algérie²⁷⁷. La mention de l'Algérie est absente de la Constitution et l'était déjà sous celle de 1946. Néanmoins son avenir suscite un grand intérêt : Racine nous apprend qu'un membre du Comité aurait imaginé une compétence spéciale à valeur législative, pour les sénateurs relevant du statut civil musulman, qui permettrait aux autorités locales de traiter des questions touchant les musulmans. Sabatier lui répondra « au moment où l'on ne sait rien encore, où le chef du gouvernement a pris les précautions nécessaires, car ce n'est pas *inutilement* [annoté dans le texte] qu'il n'a pas *voulu* [barré dans le texte] parler de l'Algérie, il attend le référendum, il est facile de le deviner. Ne parlons plus de l'Algérie [...] marquons qu'il n'y a pas de différence entre la métropole et l'Algérie, [...] ne marquons pas du tout dans ce texte quelque chose qui puisse dire que demain l'Algérie aura un statut spécial²⁷⁸ ». Concernant le sort de l'Algérie, Solal-Céligny ne dit rien. Il laisse ses confrères s'exprimer sur le sujet, sans jamais laisser échapper une once de sa pensée. Pourquoi évoquer la libre administration d'un simple département ? Pour lui, très probablement, l'Algérie ne peut pas se séparer de la France.

Les rapports déséquilibrés entre la République et ses territoires d'Outre-mer

Le cadre constitutionnel de la Communauté française produit *de facto* un rapport hiérarchisé entre la République et ses territoires d'Outre-mer. Les libertés accordées aux territoires demeurent réellement effectives, garantissant une certaine autonomie aux territoires par rapport à la France, mais celles-ci se payent au prix fort. En devenant des États membres de la Communauté, après en avoir manifesté la volonté par référendum, acceptent de se soumettre aux normes constitutionnelles de la République française. Car en effet, il n'existe nullement de Constitution de la Communauté. Cette adhésion à la constitution de la République française instaure un véritable rapport de force dont les membres du Comité ont pleinement conscience. Pourtant la volonté de créer une « Association d'États libres » — un des noms proposés pour la fédération²⁷⁹ avant que le terme de « Communauté » supplante celui de « Fédération »²⁸⁰ — se heurte aux réalités impériales. Pour

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ CE 199806/4/1, f° 5, p. 446.

²⁷⁸ CE 199806/4/1, f° 5, p. 447.

²⁷⁹ CE 199806/2/1, f° 19, p. 2.

²⁸⁰ CE 199806/2/2, f° 6, Article 69 de l'avant-projet de Constitution soumis au C.C.C. annoté par J.S.C.

cause les compétences de l'ordre unitaire, incarné par la République française, s'avèrent nettement supérieurs aux compétences « communes » laissées aux territoires. À ce titre, la République semble conserver un pouvoir d'*abusus* sur les territoires membres de la Communauté. En effet, lorsque Raymond Janot demande devant la Commission du Conseil d'État si la France pourrait librement sortir de la Communauté, Solal-Céligny lui répond par l'affirmative. Pour Solal-Céligny, en raison « des lourdes charges » que la Communauté imposera à la Métropole, « [La République] pourra, si elle le juge nécessaire, rompre les liens de la Communauté avec tel ou tel Territoire²⁸¹ ». En d'autres termes, la République pourra unilatéralement faire sortir un état membre de la communauté²⁸². Pourtant, aucune disposition de la Constitution ne permet un tel pouvoir. De plus ces déclarations entraînent un désaccord parmi les membres de la Commission, qui préfèrent déplacer le débat sur la liberté de se retirer unilatéralement sans l'accord des autres, sans répondre au problème initial²⁸³. Quel était ici le fond de sa pensée juridique ? Pourtant passés inaperçus, ses propos semblent révéler une certaine conception impériale de la Communauté.

Les modalités de partage du pouvoir, en partie discutées par Solal-Céligny, conduisent progressivement la Communauté à ressembler à un système impérial. Si les moyens transférés aux États membres de la communauté ne permettent pas la libre administration *in concreto* des territoires d'Outre-mer, leurs libertés politiques sont également remises en question.

§ 2 - Le contrôle des activités politiques des territoires d'Outre-mer

Parallèlement aux limitations des compétences administratives constitutionnellement reconnues aux États membres de la Communauté, les rédacteurs entendent se prémunir contre toute politique locale visant à promouvoir l'indépendance des territoires. En effet, malgré la nouvelle organisation proposée aux territoires, le Comité redoute de nouveaux événements indépendantistes et souhaite véritablement inscrire la France dans le quotidien des populations d'Outre-mer. Pour ce faire, les rédacteurs proposent deux hypothèses complémentaires que l'on pourrait présenter comme un contrôle des partis politiques d'Outre-mer et une inscription de la pratique politique française dans le quotidien des pays membres de la Communauté. En premier lieu, les rédacteurs vont considérer que l'assimilation des pays ultramarins à la France doit passer par une mise en commun des pratiques politiques. Grâce au Sénat de la communauté, dont nous préciserons les modalités *infra*,

²⁸¹ CE 199806/4/1, f°6, p. 611-612.

²⁸² *Ibid.*, p. 607.

²⁸³ *Ibid.*

les rédacteurs entendent donner aux élus ultramarins un sentiment d'appartenance à la France par leur participation audit Sénat. Ce Sénat, qui sera notamment composé des élus locaux ultramarins, devra accueillir régulièrement ces derniers à Paris, de sorte à créer un lien fort entre la France et chaque petit territoire, fut-il au bout du monde. C'est ainsi que pour le président Latournerie, il est important que ces élus ne soient pas isolés ni absorbés « totalement » par les affaires locales, de telle sorte qu'en participant à la vie communautaire, ces élus devront se sentir « grandis par leur contact avec Paris et avec les grandes affaires²⁸⁴ ». Le choix des mots est également intéressant ici. Révélant une conception de la supériorité morale, ces mots laisseraient-ils à penser *a contrario* que les « petites affaires » locales ne permettront pas de créer ce sentiment d'appartenance à la France ? Cette place réservée aux élus locaux apparaît néanmoins affectée aux partis politiques défendant une conception proche du pouvoir central *largo sensu*. Car en effet, les rédacteurs de la Constitution, et surtout Solal-Céligny, vont préparer des restrictions des partis politiques, non seulement ultramarins, mais plus largement nationaux. Cependant les développements qui vont suivre restent à relativiser; même s'il apparaît fréquemment sur les documents dédiés aux partis politiques, lesdites archives de Solal-Céligny s'avèrent particulièrement minces sur la question. Cette surreprésentation factuelle du conseiller semble probablement liée davantage au manque de ressources qu'à un enthousiasme particulier du personnage. En tout état de cause, celui-ci s'y intéresse. Cette volonté de limiter les partis politiques s'inscrit dans une double prise en compte du combat idéologique entre les idées communistes et les mêmes revendications indépendantistes. D'autant plus que l'idéologie communiste de l'époque lutte activement contre la colonisation et pousse fréquemment les anciennes colonies à accéder à l'indépendance. C'est ainsi que dans un projet d'article, les rédacteurs entendent restreindre le champ d'application des partis politiques²⁸⁵. Dès lors, s'ils rappellent que « la liberté de pensée, d'expression ou d'association considérée comme une conquête essentielle et inaliénable est garantie à tous », ils réfutent la possibilité pour les partis politiques de recourir à cette même liberté de pensée pour, soit « couvrir des idéologies [...] qui tendent à l'abolir [la liberté de pensée] », soit pour développer un lien d'obédience envers un État étranger²⁸⁶. Continuant sur cette réflexion, Solal-Céligny proposera même sur le principe, la création d'un « code de civisme inclus dans la constitution avec renvoi à une loi » avant de citer le

²⁸⁴ CE 199806/4/1, f° 6, p. 575 ; Voir également GUILLAUME BOUDOU, « Conseil d'Etat, assemblée, 11 juillet 1956, n° 26.638, Amicale des Annamites de Paris et Sieur Nguyen-Duc-Frang contre Ministre de l'Intérieur », in Thomas Perroud, Jacques Caillosse, Jacques Chevallier, Danièle Lochak (dir.), *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative*, Paris, LGDJ-Lextenso, collection Les grandes décisions, 2019, p. 284-319.

²⁸⁵ CE 199806/2/2, dossier 6, f° 4, p. 4.

²⁸⁶ *Ibid.*

député Dejean selon lequel « la participation des individus ou des groupements à la vie politique [sera] réglementée par la loi²⁸⁷ ». Faisant évidemment allusion aux idées communistes, contre lesquelles Solal-Céligny est engagé, ces restrictions semblent par ailleurs vouées à s'appliquer aux partis politiques ultramarins. En permettant le contrôle des partis politiques, Solal-Céligny espère probablement préserver le contrôle de la métropole sur les activités indépendantistes au sein de ces territoires reculés.

Témoignant des faibles intentions de Solal-Céligny de rendre véritablement autonome les terres d'Outre-mer, en leur déniaient toute souveraineté et en limitant les expressions des partis politiques appréciant l'indépendance, ce dernier refuse de concevoir un rapport égalitaire entre les collectivités fédérées et l'Hexagone, préférant développer un rapport hiérarchique *in concreto*. Interrogeant finalement sa conception du fédéralisme, qui se rapproche plutôt du modèle Impérial²⁸⁸, celui-ci poursuit sa construction d'un système constitutionnel hiérarchisé à l'égard de l'institution fédérale.

Section II - Une autonomisation limitée des institutions fédérales

Visant à regrouper les territoires d'Outre-mer qui souhaitent maintenir un lien constitutionnel avec la France et gagner en autonomie, la Communauté française repose sur une conception inédite, différente du modèle fédéral classique, et également bien différente du Commonwealth britannique qui ne repose pas sur des liens juridiques mais culturels²⁸⁹. Jouissant d'institutions fédérales propres, celles-ci vont disposer de compétences particulièrement limitées. Ces institutions, dans la veine des idées de Montesquieu de la séparation des pouvoirs, recopient les institutions constitutionnelles de la République. En plus du président de la Communauté, qui est constitutionnellement le président de la République, et du Conseil exécutif — qui comprendra le premier ministre français — le Sénat de la Communauté et la Cour arbitrale seront les seules institutions à concentrer les caractères d'une organisation fédérale décentralisée. Mais ces seuls caractères ne suffiront pas à véritablement créer *in concreto* un système fédéral autonome. Particulièrement dépendant du pouvoir central incarné par la République, le Sénat de la communauté (§1) ainsi que la Cour arbitrale (§2) demeureront largement tributaires de Paris.

²⁸⁷ CE 199806/2/2, f°6, p. 27.

²⁸⁸ CE 199806/6/3, dossier 8, f°1.

²⁸⁹ PIERRE-FRANÇOIS GONIDEC, « De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun », *Annuaire français de droit international*, 1957, n° 3, p. 597-626.

§ 1 - Un Sénat de la communauté : une assemblée aux compétences limitées

Au sein de ses travaux préparatoires, le gouvernement n'avait pas prévu de créer une assemblée spéciale dédiée à la communauté. Mais le 12 août 1958, les membres du Comité votent en faveur d'une « Assemblée de la communauté²⁹⁰ » qu'ils modifieront plus tard en Sénat de la Communauté. Celui-ci vise alors à réunir des délégués désignés directement par les assemblées législatives des États membres et par le Parlement de la République²⁹¹. Mais cette composition présenterait, selon Solal-Céligny, deux problèmes par rapport à son rôle dans la République. En effet, si deux ordres juridiques — unitaire et fédéral — se côtoient dans la même République, les institutions de la première ne sauraient empiéter sur celle de la seconde. Ainsi, il deviendrait problématique que le Sénat de la Communauté, notamment composé de représentants du Parlement, en possède autant voire davantage que les représentants des territoires d'Outre-mer. Pour éviter cette situation, qui renforcerait le caractère ironique de cette Communauté, les représentants des territoires auraient suggéré, toujours selon Solal-Céligny, d'introduire un élément supplémentaire qui toutefois ne devra pas reposer sur le seul critère démographique. Cependant aucune indication supplémentaire ne sera donnée sur ce mystérieux élément. La constitution elle, retiendra en plus de l'élément démographique, celui de la responsabilité de l'État membre au sein de la Communauté. De surcroît, Solal-Céligny insiste sur le fait que les membres du Sénat devront être membre de leurs parlements respectifs pour pouvoir l'intégrer : « Il faut que ce soient les mêmes personnes qui aient la responsabilité dans leur pays et la responsabilité des affaires communes²⁹² ». À la suite de cette phrase de Solal-Céligny, qui sera retirée de la version corrigée du compte rendu de la Commission constitutionnelle du Conseil d'État, il précisera : « et que ce soient les mêmes qui ont conscience de la nécessité de ne pas déposséder entièrement leur Pays (*barrée dans le texte*)²⁹³ ».

Par ces conseils, Solal-Céligny préconise de mettre en place une véritable représentativité des membres de la future Assemblée. À cet égard, il met en garde les autres membres du comité contre le danger de recréer l'équivalence d'une Union française²⁹⁴, où les représentants de la métropole atteignent la moitié des sièges et où il leur est interdit de cumuler un mandat parlementaire avec

²⁹⁰ TIPHAINE LE YONCOURT, « Le Sénat républicain représentant des collectivités territoriales ? », *Pouvoirs*, 2016/4, n° 159, p. 27-40.

²⁹¹ Article 83 de la Constitution du 4 octobre 1958. Texte original.

²⁹² CE 199806/4/1, f° 6, p. 571.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ *Ibid.*

celui de l'Assemblée de l'Union²⁹⁵. Les conséquences sur le fonctionnement de l'Assemblée sont critiquables dès lors que les membres sont élus par les assemblées territoriales. Très rapidement, l'Assemblée se compose de conseillers désignés pour leur docilité politique, dépourvus de toute compétence. Rassemblant très rapidement des lobby coloniaux et des militants politiques, cette assemblée échouera notamment par son absence de représentativité²⁹⁶.

Cette approche est également partagée par le président qui qualifiera cette Union de trop prématurée²⁹⁷. Pourtant ce dernier émet des réserves sur le cumul des mandats, estimant que la distance entre les territoires ultramarins et la France ne sauraient permettre aux membres du Sénat de venir fréquemment à Paris tout en prenant soin de leur mandat local²⁹⁸. Concernant ses compétences, cette assemblée apparaît subsidiaire au pouvoir central malgré une évolution par rapport à l'Assemblée de l'Union. Ainsi le Sénat de la communauté dispose de deux pouvoirs différents de nature délibérative et décisive. Premièrement, le pouvoir de délibération permet au Sénat d'émettre des avis et des recommandations sur la politique économique et financière commune et la ratification des traités qui concernent la communauté. Cependant les rédacteurs vont préciser la teneur du terme « délibération » en lui déniaient toute valeur impérative. Même si l'article 83 de la constitution lui reconnaît le droit d'examiner les traités le concernant, il ne pourra en aucun cas empêcher ou imposer sa ratification. Censée pourtant être l'institution fédérale, et non fédérée, une définition fédérale classique aurait dû disposer du pouvoir de ratifier. Mais le Sénat de la Communauté ne répond pas à cette définition et s'inscrit davantage dans une logique hiérarchisée, faisant uniquement primer l'ordre juridique unitaire de l'État central, c'est à dire la République française. Prouvant son rôle subsidiaire dans l'ordre constitutionnel, son rôle consiste *in concreto* à conseiller le pouvoir central sur la ratification de certains traités²⁹⁹. La deuxième compétence du Sénat de la communauté, de nature décisive, vise principalement à voter des textes exécutoires concernant l'ensemble de la Communauté, sous réserve de leur promulgation par les États membres intéressés³⁰⁰. Là encore, l'autorité de l'organe a priori législatif de la Communauté apparaît dérisoire face à la République qui demeure maîtresse des ambitions de la Communauté. Mais alors quel rôle réserver à Solal-Céligny dans cette élaboration du Sénat de la communauté ?

²⁹⁵ MARIA ROMO-NAVARRETE, SARAH MOHAMED-GAILLARD, « Les représentants de l'Outre-mer dans les assemblées de la IV^e République (1946-1958). Approche prosopographique », *Outre-Mers. Revue d'histoire*, vol. 98, n° 370, 2011, p. 135–147.

²⁹⁶ BERNARD DROZ, *La fin des colonies françaises*, Paris, Gallimard, 2009, p. 50-51

²⁹⁷ CE 199806/4/1, f° 6, p. 574.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 575.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 580.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 581.

Celui-ci émet très peu d'opinion personnelle, se contentant de participer aux réunions du Comité. Ses rares prises de paroles sur la question montrent une position très prudente, à l'écoute des attentes locales. Malgré une élaboration laborieuse de la Communauté, celui-ci semble avoir véritablement souhaité l'association durable des territoires d'Outre-mer à la France. Toutefois, il n'apparaît pas particulièrement favorable à les doter d'une véritable autonomie et défend raisonnablement une hiérarchisation des relations.

Sans aucun doute, fonder la France dans une organisation fédérale supérieure, dans laquelle elle serait mise à égalité avec ses anciennes colonies, ne semble pas être une option pour Solal-Céligny. Plus qu'une structure fédérale, la limitation des compétences du Sénat de la communauté montre un schéma constitutionnel impérial dans lequel la République française survole et domine son organe fédéral. Cette affirmation se constate notamment à l'égard de la Cour de justice de la Communauté.

§ 2 - Une Cour arbitrale de la Communauté reléguée au second rang

En réaction aux événements de la seconde guerre mondiale, des Cours constitutionnelles apparaissent partout en Europe afin de contrôler la constitutionnalité des lois³⁰¹. Ce phénomène ne manquera pas de toucher la France où les rédacteurs de la Constitution de 1958, comme on le sait, adopteront la création du Conseil constitutionnel. Ces mêmes rédacteurs auraient également pu doter le Conseil constitutionnel d'une compétence générale sur l'ordre juridique unitaire français et l'ordre fédéral de la Communauté. Cependant, le gouvernement envisageait dès le départ d'instaurer une Cour d'arbitrage, qu'elle proposera ensuite de renommer « Cour arbitrale de la Communauté », dont le but aurait consisté à contrôler les institutions de la Communauté³⁰². Mais ces propositions ne sont pas partagées par le Comité consultatif constitutionnel qui entend lui donner une compétence générale visant à garantir le respect de la Constitution, là où le Gouvernement tenait à lui donner une compétence limitée au contentieux entre les membres de la Communauté française. Toutefois Solal-Céligny ne semble pas présenter de vifs intérêts pour cette Cour arbitrale. À la fois, il ignore « quelle ampleur prendra cet organisme³⁰³ » souhaitant qu'il ne devienne pas un « un mécanisme essentiel³⁰⁴ » et préférant que « les conflits se règlent rapidement avant qu'ils ne deviennent des

³⁰¹ FRANCO BILE, « Introduction : 50 ans de contrôle de constitutionnalité en Europe », *Cahiers du conseil constitutionnel*, Actes des colloques du 3 novembre 2008 et du 30 janvier 2009, 3 novembre 2009.

³⁰² CE 199806/4/1, f° 6, p. 596.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ *Ibid.*

conflits au sein notamment du Conseil exécutif³⁰⁵ ». Pour lui, « c'est l'histoire de ces prochaines années qui précisera le rôle de cette cour arbitrale³⁰⁶ ». Négociation efficace plutôt que longue procédure ? Là encore, c'est sa vision pragmatique qui domine son regard sur la Cour arbitrale. En proie aux discours indépendantistes, les territoires d'Outre-mer ne sauraient être apaisés dans l'attente de combats juridiques toujours trop longs. Chaque conflit amené devant la Cour arbitrale peut alors dégénérer en conflit politique et ainsi nourrir les discours indépendantistes. Solal-Céligny, rôdé au monde politique sait très probablement que la force contraignante du droit ne peut que difficilement rivaliser face à la force persuasive du politique³⁰⁷. Pour maintenir les territoires d'Outre-mer au sein de la France, lui paraît-il mieux d'empêcher les conflits en supprimant l'institution dédiée aux conflits ? Il semble néanmoins privilégier la résolution des conflits par la voie politique. Mais cette manière de résoudre les conflits n'est-elle pas aussi une manière de réaffirmer la prépondérance de Paris au sein de la Communauté ? Instaurer une Cour arbitrale pourrait en effet limiter la marge de manoeuvre de la métropole dans sa relation avec les territoires d'Outre-mer. Au cours des débats, ce qui l'intéresse n'est pas la Cour arbitrale *per se* mais plutôt de savoir si « une fois que le système aura fonctionné, comment pourra t-il être modifié³⁰⁸ » ? Solal-Céligny a conscience des nécessités de pouvoir réformer un système en souplesse. D'autant plus que l'accord de tous les membres de la Communauté sera nécessaire pour le réformer. Finesse et souplesse sont effectivement nécessaires pour penser la Justice des territoires d'Outre-mer. Les compétences accordées à la future Cour fédérale sont sujets à de nombreux débats. Pour cause, Solal-Céligny se montre attentif aux attentes politiques des futurs État-membres, et notamment de Madagascar, préférant leur laisser la capacité de déterminer le degré de contrôle exercé par la future Cour. Pour ces questions, Solal-Céligny déclarera : « il vaut mieux laisser le voile pour Madagascar en matière de justice à cause de ce point particulier qui les préoccupe fort. Ils sont très pointilleux, je crois³⁰⁹ ». Quelques semaines plus tard, l'article 84 de la Constitution prévoira : « Une Cour arbitrale de la Communauté statue sur les litiges survenus entre les membres de la Communauté. Sa composition et sa compétence sont fixées par une loi organique ». Une fois la Constitution adoptée, Solal-Céligny continue de façonner la Cour arbitrale de la Communauté au travers des lois organiques. On retrouve ainsi une note de Pierre Chasserat, désormais rapporteur de la Commission du Conseil d'État chargée de l'examen des lois organiques, dans laquelle il recommande de

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 596.

³⁰⁷ PLATON, *Les lois*, Paris, Gallimard, Folio, 1997, p. 189.

³⁰⁸ CE 199806/4/1, f°6, p. 600.

³⁰⁹ CE 199806/4/1, f° 3, p. 429.

maintenir un magistrat issu des territoires d'Outre-mer au Conseil supérieur de la magistrature tant que les magistratures d'Outre-mer et de la métropole ne seront pas fusionnées³¹⁰.

Ainsi la conception d'une Cour arbitrale, selon Solal-Céligny, doit inévitablement répondre aux enjeux politiques davantage qu'aux théories du droit. Alors qu'il refuse de réviser fréquemment la Constitution, il admet au contraire que certaines institutions doivent pouvoir être révisable dès lors qu'aucun indice ne permette de suffisamment prédire son comportement futur et donc ses besoins juridiques. Les apports de Solal-Céligny, ou plutôt devrions-nous dire ses interrogations, ont probablement permis au Comité consultatif constitutionnel de gagner en hauteur de vue. Ne croyant absolument pas que le droit puisse s'imposer envers et contre tous, la science constitutionnelle pour lui doit s'adapter aux enjeux, en prenant essentiellement en considération le fait politique.

³¹⁰ CE 199806/6/1, dossier 7, f° 6.

CONCLUSION

Sans aucun doute, la participation de Solal-Céligny au processus constituant de 1958 s'est révélée fondamentale dans la construction du système constitutionnel de la Cinquième République. Son implication dans la rédaction de la Constitution du 4 octobre 1958 lui a certes permis de mettre en application certaines des idées qu'il développait depuis plusieurs années, mais également de concevoir de nouveaux mécanismes inédits du droit constitutionnel. Dans le premier cas, les événements parlementaires de la Quatrième République ont largement influencé Solal-Céligny. Ses nombreuses réflexions sur la question de confiance ont fait de lui l'« homme de la situation³¹¹ » lorsque Michel Debré demande sa participation à la rédaction de l'avant-projet de Constitution au Château de La Celle-Saint-Cloud, entre le 10 et le 15 juillet 1958. Dans le second cas, la pensée de Solal-Céligny, si elle ne découle pas d'une réflexion mûrie depuis des années, résulte d'une pensée quasi-intuitive et automatique. Pensées dans l'action, la division des domaines législatifs et réglementaires, ainsi que l'organisation de la Communauté française, permettent de constater une pensée instinctive, certes parfois hésitante, mais aboutissant à une solution profondément efficiente, garantissant la stabilité à long terme de la République. Pourtant, dans les deux cas, les idées de Solal-Céligny convergent vers une même conception du droit constitutionnel : celle qui garantit l'efficacité de l'action gouvernementale. Par sa carrière professionnelle, passée au service du pouvoir exécutif, Solal-Céligny incarne ce « Grand commis de l'État³¹² » dont les activités administratives ont cherché à maintenir la continuité de l'État dans un régime instable³¹³. Exactement de la même manière qu'il travaillait pour le pouvoir exécutif — dans l'instabilité —, sa manière de penser la Constitution est motivée par la nécessité. Laquelle ? Celle de préserver la continuité de l'État. Ainsi, toutes ses idées constitutionnelles vont retranscrire la principale raison d'être du Gouvernement, à savoir celle de gouverner. De cette manière, il appartient à ces techniciens du droit constitutionnel qui, plus qu'ils ne théorisent le pouvoir, le pratiquent. Cette manière de penser le droit constitutionnel, chez Solal-Céligny, va se révéler puissante car « le droit constitutionnel n'est pas, comme l'ont cru beaucoup de nos constituants, une création arbitraire, ni une œuvre théorique, parce que les systèmes les mieux charpentés, — et notre histoire

³¹¹ Entretien avec DIDIER MAUS, Paris, le 24 juillet 2023.

³¹² DOMINIQUE CHAGNOLLAUD, « La haute administration au pouvoir ? Les « grands commis » de la IV^e République », *Pouvoirs*, n°76, 1996, p. 107-115.

³¹³ MICHEL DEBRÉ, *Ces princes qui nous gouvernent...*, Paris, Plon, 1957, p. 10.

constitutionnelle s'enorgueillit d'architectures admirablement construites — ne répondent parfaitement à leur objet que s'ils "cadrent avec la réalité historique" et que s'ils sont assez souples pour s'adapter spontanément aux modifications de l'équilibre des forces politiques, économiques et sociales³¹⁴ ». En ce sens, par sa prise en compte des subtilités de la société française, de son histoire et de sa politique, la pensée constitutionnelle de Solal-Céligny se montre, comme ses objectifs, efficace. Mais cette obsession pour l'efficacité, si elle résulte de son expérience au gouvernement, provient également de son adhésion à la doctrine gaulliste, qui entend replacer la France au premier rang des puissances mondiales. Mais cette idée de puissance mondiale, chez Solal-Céligny, nécessite une réflexion en deux volets. Dans le premier volet, la puissance ne saurait s'affirmer au niveau national, sans un pouvoir exécutif fort, capable de mener durablement sa politique, avec le soutien politique du Parlement. Et, dans un second temps, cette idée de puissance est conçue, non pas au niveau international car le terme serait inadéquat, mais au niveau « impérial », à l'échelle de ses anciennes colonies. Dans son esprit, le cumul de ces deux volets permet de garantir à la France un rôle de premier plan parmi les autres nations occidentales.

Sa manière de penser le droit constitutionnel s'apparente également à ce que Benjamin Fargeaud qualifie dans sa thèse de « doctrine praticienne³¹⁵ » et, plus précisément, à la doctrine technicienne³¹⁶. Loin d'être un technicien doté d'une absolue neutralité axiologique, la pratique du droit constitutionnel lui permet de promouvoir ses idées sans chercher à s'en défaire. Il serait ainsi faux de rechercher une pensée constitutionnelle seulement chez les auteurs de doctrine universitaire. La pensée constitutionnelle de Solal-Céligny, elle, trouve ses fondements dans les legs de la Quatrième République³¹⁷. Sa pensée constitutionnelle, par sa pratique, montre sa nature *finaliste*, cherchant à donner, comme seule raison d'être, l'amélioration du système constitutionnel en passant par l'amélioration du pouvoir exécutif. Ainsi, Solal-Céligny fait du pouvoir exécutif le centre névralgique de sa pensée constitutionnelle. Mais contrairement aux auteurs de doctrine universitaire, sa pensée constitutionnelle s'exprime discrètement, loin des revues juridiques mais proche des cercles de décision. Pour l'observateur extérieur, sa pensée constitutionnelle présente

³¹⁴ FRANCIS CLAIRENS, « Introduction au passé constitutionnel de la France », *Jus Politicum*, n° 23.

³¹⁵ BENJAMIN FARGEAUD, *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République : naissance d'une nouvelle génération de constitutionnalistes*, *op. cit.*, p. 467-469 ; v. également GEORGES BURDEAU, *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, *op. cit.*, p. 555-563. Dans sa thèse, B. Fargeaud oppose la doctrine universitaire, élaborée principalement par les professeurs de droit, à la doctrine praticienne, produite par les praticiens du droit (haut-fonctionnaire, homme politique ect...). Dans la partie consacrée à la doctrine praticienne, l'auteur évoque, concernant Solal-Céligny son appartenance à la doctrine technicienne ce que l'on comprend être une sous-catégorie des praticiens du droit.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 470.

³¹⁷ SERGE BERNSTEIN, « Les legs de la IV^e République », *Pouvoirs*, n°76, 1996, p. 117-127.

a priori des contours flous, indiscernables et dilués dans les consensus des membres du Comité consultatif constitutionnel. En revanche, en accédant aux comptes-rendus de ces réunions, ainsi qu'aux nombreuses notes de services ou personnelles et aux correspondances de Solal-Céligny, sa pensée constitutionnelle apparaît tranchée et solidement ancrée dans son esprit. S'il peut s'avérer parfois difficile de déchiffrer ses notes, d'interpréter ses silences, et de décerner ce qui relève de sa pensée ou non, ses archives offrent néanmoins suffisamment de matière pour dégager une vision claire de sa pensée constitutionnelle. À n'en point douter, une étude plus approfondie permettraient de préciser encore davantage les subtilités de sa pensée constitutionnelle. Pour cela, étudier les archives des proches de Solal-Céligny, notamment François Goguel, dont le fonds d'archives est déposé à la Fondation nationale des sciences politiques, Michel Debré ou encore le général de Gaulle, dont les fonds d'archives reposent aux Archives nationales, permettrait de retrouver de nouvelles pièces précisant sa pensée, contribuant à enrichir et compléter une pensée passionnante.

SOURCES ET DOCUMENTS À CARACTÈRE DE SOURCES

ARCHIVES :

Archives du Conseil d'État (98 rue de Richelieu, 75002, Paris) :

Fond Solal-Céligny, 199806/1-6

Archives nationales (59 rue Guynemer, 93380 Pierrefitte-sur-Seine) :

F/7/15536 : Intérieur, Direction générale de la police nationale, Direction générale des renseignements généraux, Dossier n°14352 « SOLAL-CÉLIGNY, Jérôme ».

SOURCES IMPRIMÉES

COMITÉ NATIONAL CHARGÉ DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA V^E RÉPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française :

- vol. I *Des origines de la Constitution au 29 juillet 1958*, 1987
- vol. II *Le Comité consultatif constitutionnel : de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988
- vol. III *Du Conseil d'Etat au référendum : 20 août-28 septembre 1958*, 1991
- vol. IV *Commentaires sur la Constitution (1958-1959)*, 2001
- DIDIER MAUS, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, Paris, La Documentation française, coll. Retour aux textes 1998.

SOURCES ORALES

Entretien avec Didier MAUS, Paris, 24 juillet 2023.

BIBLIOGRAPHIE

- CHARLES-ROBERT AGERON, « La survivance d'un mythe, La puissance par l'Empire colonial (1944-1947) », dans René Girault et Robert Frank (dir.), *La puissance française en question ! 1945-1949*, Publications de la Sorbonne, 1988, p. 31-45.
- CHARLES-ROBERT AGERON, « L'Exposition coloniale de 1931. Mythe républicain ou mythe impérial ? », De « l'Algérie française » à l'Algérie algérienne, Éditions Bouchène, 2005, p. 369-386.
- RAYMOND ARON, « À propos de la Constitution de la IV^e République », *Jus Politicum*, n° 23.
- ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE, *L'écriture de la constitution de 1958*, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1992, 852 p.
- PIERRE AVRIL, JEAN GICQUEL, « La IV^e entre deux Républiques », *Pouvoirs*, n° 76, janvier 1996, p. 27-43.
- Pierre AVRIL, Gérard VINCENT, *La IV^e République*, Paris, MA Éditions, 1998, 203 p.
- RICHARD BALME, JEAN-LOUIS MARIE, OLIVIER ROZENBERG, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, 2003/3, n° 10, p. 433-431.
- OLIVIER BEAUD, « L'Empire et l'empire colonial dans la doctrine publiciste française de la III^e République », *Jus politicum*, n° 14, 2015.
- PIERRE BENOIST, *François Goguel, Haut fonctionnaire et politiste*, Paris, Les cahiers du CEVIPOF, 2009, n° 50, 216 p.
- SERGE BERNSTEIN, « Les legs de la IV^e République », *Pouvoirs*, n°76, 1996, p. 117-127.
- FRANCO BILE, « Introduction : 50 ans de contrôle de constitutionnalité en Europe », *Cahiers du conseil constitutionnel*, Actes des colloques du 3 novembre 2008 et du 30 janvier 2009, 3 novembre 2009.
- PIERRE BODINEAU, MICHEL VERPEAUX, *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 2013, 128 p.
- LÉON BLUM, « Les conservateurs », *Le populaire*, 7 juin 1945.
- GUILLAUME BOUDOU, « Autopsie de la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association », avant-propos de Didier Maus, *RFDC*, janvier 2014, n° 97, p. 5-120.

- GUILLAUME BOUDOU, « De Chatenet à de Gaulle : La perspective d'un contrôle *a posteriori* de constitutionnalité des lois en 1968-1969 », *RFDC*, 2016/3, n° 107, p. 517 à 574.
- GUILLAUME BOUDOU, « Conseil d'Etat, assemblée, 11 juillet 1956, n° 26.638, Amicale des Annamites de Paris et Sieur Nguyen-Duc-Frang contre Ministre de l'Intérieur », in Thomas Perroud, Jacques Caillosse, Jacques Chevallier, Danièle Lochak (dir.), *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative*, Paris, LGDJ-Lextenso, collection Les grandes décisions, 2019, p. 284-319.
- JEANNETTE BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, préf. de Nicole Belloubet, Paris, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2002, 700 p.
- COLETTE BOURDACHE, *Les années cinquante : la vie politique en France, l'économie, les relations internationales, l'Union française*, préf. de Pierre Miquel, Paris, Fayard, 1980, 585 p.
- GILBERT DE BOURNAT, *Synthèses et réformes coloniales*, Paris, 1945.
- JEAN-FÉLIX DE BUJADOUX, « Des rationalisations du parlementarisme en France », *Droits*, 2020/1, n° 71, p. 173-198.
- GEORGES BURDEAU, « Le régime des pouvoirs publics dans la constitution du 27 octobre 1946 », *RDP*, 1946, p. 545-579.
- GEORGES BURDEAU, *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, Textes réunis et préfacés par Jean-Marie Denquin, Paris, LGDJ, Éditions Panthéon-Assas, 2011, 673 p.
- ANDRÉ CABANIS, MICHEL LOUIS MARTIN, *La dissolution parlementaire à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 15.
- ANDRÉ CHANDERNAGOR, « Garder un caractère parlementaire au nouveau régime. Entretien avec André Chandernagor, conseiller de Guy Mollet sur les questions institutionnelles (1956-1958) », *L'OURS*, hors-série, 2008, n° 43-44, 144 p.
- DOMINIQUE CHAGNOLLAUD, « La haute administration au pouvoir ? Les « grands commis » de la IV^e République », *Pouvoirs*, n°76, 1996, p. 107-115.
- PIERRE CHATENET, « André Ségalat : une éthique du service de l'Etat », *Revue des deux mondes*, avril 1987, p. 129-131.
- JACQUES CHEVALLIER, « Doctrine juridique et science juridique », *Droit et société*, 2002/1, n° 50, p. 103-210.
- FRANCIS CLAIRENS, « Introduction au passé constitutionnel de la France », *Jus Politicum*, n° 23.
- GÉRARD CORNU, *Vocabulaire juridique*, 12^e éd., Paris, PUF, Quadrige, 2018, 1152 p.

- MICHEL DEBRÉ, *Trois Républiques pour une France, Mémoires*, tome 2 Agir, Paris, Alban Michel, 1988, 478 p.
- STÉPHANE DIEMERT, « L'histoire constitutionnelle de l'outre-mer sous la Ve République », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°35, 2012, p. 7-23.
- VÉRONIQUE DIMIER, « De la France coloniale à l'Outre-mer », *Pouvoirs*, 2005/2, n°113, p. 37-57.
- BERNARD DROZ, *La fin des colonies françaises*, Paris, Gallimard, 2009, p. 50-51
- ÉRIC DUHAMEL, *Histoire politique de la IV^e République*, Paris, La découverte, 2000, 128 p.
- OLIVIER DUHAMEL, YVES MÉNY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1^{er} édition, 1992.
- MAURICE DUVERGER, « Libres propos sur la constitution future », *Jus Politicum*, n° 23.
- GEORGETTE ELGEY, *Histoire de la IV^e République, de 1945 à 1957, la modernisation de la France, l'Europe en marche, la guerre d'Indochine*, Paris, Fayard, 1965, éd. revue et augmentée, 2018, 1303 p.
- GEORGETTE ELGEY, *Histoire de la IV^e République, de 1956 à janvier 1959, La guerre d'Algérie, le retour du Général, les transformations de la France*, Paris, Fayard, 1965, éd. revue et augmentée, 2018, 1050 p.
- JEAN-MICHEL EYMERI-DOUZANS, MICHEL MANGENOT, « Rouage ou centre de l'État ? (I) Genèse et institutionnalisation du Secrétariat général du Gouvernement », *Revue française d'administration publique*, n° 171, 2019, p. 603-627.
- BENJAMIN FARGEAUD, *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République : naissance d'une nouvelle génération de constitutionnalistes*, préf. de Gérard Larcher ; avant-propos d'Olivier Beaud, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2020, 564 p.
- LOUIS FAVOREU, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Précis, 25^e éd., 2023, 1200 p.
- JEAN-PHILIPPE FELDMAN, DENYS DE BÉCHILLON, « Le nouveau rôle du Conseil constitutionnel », *Commentaire*, 2012/2, n° 138, p. 467-473.
- FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES, « Le discours d'Épinal : rebâtir la République », Colloque - Épinal, 27-28 septembre 1996, Economica, Presse universitaires d'Aix-Marseille.
- MARTIAL FOUCAULT, « La Constitution de la Ve République va dans le sens du Président », *Titre VII*, 2018/1, n° 1, p. 18-24.
- RENÉ GIRAULT (dir.), ROBERT FRANK (dir.), *La puissance française en question ! 1945-1949*, Publications de la Sorbonne, 1988, 463 p.

- FRANÇOIS GOGUEL, « L'élaboration des institutions de la République dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, 1959, p. 67-86.
- PIERRE-FRANÇOIS GONIDEC, « De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun », *Annuaire français de droit international*, 1957, n° 3, p. 597-626.
- PIERRE GROSSER, « Une création continue ? L'Indochine, le Maghreb et l'Union française », *Monde(s)*, 2017/2, n°12, p. 71-94.
- PATRICE GUENIFFEY et THIERRY LENTZ (dir.), *La fin des empires*, Paris, 2016, Synthèses historiques, Perrin, 480 p.
- BÉATRICE GURREY, « Jérôme Solal-Céligny, l'inconnu de la rédaction de la Constitution de 1958 », *Le Monde*, 27 septembre 2018.
- STANLEY HOFFMAN, « Aspects du régime de Vichy », *Revue française de science politique*, 1956, n° 6-1, p. 44-69.
- KAMEL KATEB, « VIII. Les politiques françaises d'assimilation en Algérie (1830-1940) », dans Hervé Le Bras., *L'Invention des populations. Biologie, idéologie et politique*, Paris, Odile Jacob, « Hors collection », 2000, p. 201-222.
- ROBERT LECOURT, « L'origine mouvementé de l'article 49-3 », *France-Forum*, janvier-mars 1990.
- PIERRE LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968, p. 158-206.
- ROBERT LEMAIGNEN, LÉOPOLD SEDAR SENGHOR, SISOWATH YOYTEVONG, *La Communauté impériale française*, Paris, Alsatia, 1945.
- SÉVERINE LEROYER, *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2011, 1074 p.
- BERTRAND MATHIEU, « La part de la loi, la part du règlement. De la limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative », *Pouvoirs*, 2005/3, n° 114, p. 73-87.
- DIDIER MAUS, « Renforcer l'exécutif : les propositions de Jérôme Solal-Céligny », *Mélanges en l'honneur de Dmitri LAVROFF*, Paris, Dalloz, entretien avec Didier Maus, le 27 juin 2005.
- DIDIER MAUS, « François Goguel, constitutionnaliste », *RFDC*, 2012/4, n° 92, p. 701-714.
- DIDIER MAUS, « De Gaulle et l'écriture de la Constitution », dans Isabelle Chave et Nicole Even (dir.), *Charles de Gaulle, Archives et histoire*, Pierrefitte-sur-Seine, Publications des Archives nationales, 2016.

- ANTHONY MERGEY, « Décentralisation : les leçons de l'histoire », *Acteurs publics*, novembre 2019-février 2020, n° 142-143, p. 84-86.
- CARLOS MIGUEL HERRERA (dir.), ARNAUD LE PILLOUER (dir.), *Comment écrire l'histoire constitutionnelle*, Paris, Kimé, 2012, 199 p.
- MARCEL MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, LGDJ, Domat, 17^e éd., 2022, 566 p.
- CLAIRE OGER, CAROLINE OLLIVIER-YANIV, « Analyse du discours institutionnel et sociologie compréhensive : vers une anthropologie des discours institutionnels », *Mots. Les langages du politique*, n°71, 2003, p. 125-145.
- JÜRGEN OSTERHAMMEL, « « Colonialisme » et « Empires coloniaux » », *Labyrinthe*, 2010, n° 35, p. 57-68.
- FRANÇOISE PACCAUD, « L'indépendance de la Nouvelle-Calédonie ou les pérégrinations d'une indépendance programmée », *RFDC*, 2019/4, n°120, p. 45-65.
- HUGUES PORTELLI, « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, 2013/3, n° 146, p. 71-82.
- ÉMILIEN QUINART, *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914 -1958)*, préf. de Gérard Larcher, avant-propos d'Emmanuel Cartier, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2021, 600 p.
- PHILIPPE RATTE, *De Gaulle et la République*, Paris, Odile Jacob, 2018, 380 p.
- RENÉ RÉMOND, *1958, le retour de De Gaulle*, Éditions Complexe, coll. Questions au XX^e S, 1998, 190 p.
- FLORENCE RENUCCI, *Le statut personnel des indigènes : comparaison entre les politiques juridiques française et italienne en Algérie et en Libye (1919-1943)*, Thèse de doctorat en droit, sous la direction du professeur Antoine LECA, Aix-en-provence, Université Paul Cézanne, 2005, 362 p.
- MARIA ROMO-NAVARETTE, SARAH MOHAMED-GAILLARD, « Les représentants de l'Outre-mer dans les assemblées de la IV^e République (1946-1958). Approche prosopographique », *Outre-Mers. Revue d'histoire*, vol. 98, n° 370, 2011, p. 135-147.
- FRANÇOIS SAINT-BONNET, *L'état d'exception*, Paris, PUF, 2001, 400 p.
- DAMIEN SALLES, « Michel Debré et la protection de la liberté individuelle par l'autorité judiciaire », *in Cahiers du conseil constitutionnel*, n°26, août 2009.
- MANUELA SEMIDEI, « De l'Empire à la décolonisation à travers les manuels scolaires français », *Revue française de science politique*, 1966, n° 16-1, p. 56-86.

- EMMANUELLE SIBEUD, « De la controverse autour des études postcoloniales à l'histoire intellectuelle de la décolonisation en France », *Diogenes*, 2017/2-3-4, n° 258-259-260, p. 96-109.
- JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « La question de confiance sous la IV^e République », *Revue de Droit Public*, 1952.
- JÉRÔME SOLAL-CÉLIGNY, « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République », *Revue de Droit Public*, 1956.
- SERGE SUR, *Les aventures constitutionnelles de la France*, Paris, Sorbonne université presses, Sorbonne essais, 2020, 443 p.
- MAXIME TANAY, *L'influence du Conseil d'État sur l'élaboration et la révision de la Constitution du 4 octobre 1958*, collection des mémoires de l'IFR, Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, 2019, 171 p.
- MICHEL TROPER, *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2011, p. 155-168.
- FRÉDÉRIC TURPIN, « Aux origines de la V^e République : Charles de Gaulle et la fonction présidentielle », *Parlement(s), Revue d'Histoire politique*, 2007/1, n° 7, p. 99-107.
- FRÉDÉRIC TURPIN, « L'Union pour la Nouvelle République et la Communauté franco-africaine : un rêve de puissance évanoui dans les sables algériens ? (1958 – 1961) », *Histoire@politique*, 2010/3, n°12, p. 5.
- KLASS VAN WALVAREN, *Le désir de calme*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017, p. 133-169.
- GEORGE VEDEL, « Libérer l'exécutif, sinon organiser les partis », *Fédération*, août-septembre 1955
- GEORGE VEDEL, « Crises de l'autorité », *Études*, 1er trimestre 1956.
- PIERRE VERMEREN, *La France en terre d'Islam*, Collection Histoire, Belin, 2016, p. 47-60.
- TIPHAINE LE YONCOURT, « Le Sénat républicain représentant des collectivités territoriales ? », *Pouvoirs*, 2016/4, n° 159, p. 27-40.

ANNEXES

Les archives de Jérôme Solal-Céligny déposées au Conseil d'État ont fait l'objet d'un seul et unique état descriptif établis par le professeur Didier Maus, entre août et septembre 1984, dans le cadre du Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Cinquième République.

Initialement divisées en seize cartons, ces archives ont depuis été regroupées au sein de six cartons. Ces modifications ont rendu nécessaire une actualisation de son état descriptif avec un nouveau code de référencement des pièces en reprenant la nouvelle cotation établie par le Conseil d'État. Cependant le contenu des seize cartons référencés n'a pas évolué, faisant de l'état descriptif de M. Maus un document parfaitement utilisable pour en retrouver l'emplacement des pièces.

La cotation du fonds d'archives établi par le Conseil d'État, allant de 199806/1 à 199806/6 pour chacun des cartons, n'empêche pas de reprendre l'état descriptif existant. Cette ancienne cotation a été intégrée dans la nouvelle cotation : les anciens cartons deviennent ici des sous-cartons, constituant une sous-catégorie supplémentaire, conformément au tableau de correspondance produit ci-dessous. Toutefois, M. Maus précisait dans sa présentation du fonds d'archives que son état descriptif ne constituait pas un inventaire au sens archivistique. Plus particulièrement, aucun reclassement des archives n'avait été réalisé, les pièces étant recensées selon leur ordre de rangement initial.

Dans le cadre de ce mémoire de recherche, un inventaire du fonds d'archive a été dressé à partir de l'état descriptif de Didier Maus. Celui-ci sera substantiellement repris, en ajoutant un référencement du folio des pièces afin de retrouver précisément leur emplacement. Ce nouvel état descriptif sera organisé de la manière suivante :

CE 199806/ Carton / Sous-carton, dossier, sous-dossier, folio, page.

Annexe 1 - Tableau de correspondance du Fond d'archives Solal-Céligny :

ANCIENNE LISTE	NOUVELLE COTE	NOUVELLE LISTE
Carton 1 : Réforme Constitution de la IVème République	199806/1/1	Carton 1 (199806/1)
Carton 2 : Préparation Constitution Juin/Juillet 1958	199806/1/2	
Carton 3 et 4 : Comité consultatif constitutionnel - compte rendu in extenso (2 cartons)	199806/2/1	Carton 2 (199806/2)
Carton 5 : Comité consultatif constitutionnel - groupe de travail organisation des pouvoirs publics	199806/2/2	
Carton 6 : Comité consultatif constitutionnel - liens entre la métropole et les T.O.M.	199806/2/3	
Carton 7 : Comité consultatif constitutionnel - compte rendu analytique corrigé pour publication	199806/3/1	Carton 3 (199806/3)
Carton 8 : Comité consultatif constitutionnel - compte rendu analytique pour tirage	199806/3/2	
Carton 9 : Commission de la Constitution - séance des 25 et 26 août 1958	199806/4/1	Carton 4 (199806/4)
Carton 10 : Commission de la Constitution - Assemblée générale. Rapport.	199806/4/2	
Carton 11 : Conseil d'Etat - Texte du Rapporteur, texte de la Commission	199806/4/3	
Carton 12 : Comité interministériel 19 août, 1 ^{er} septembre 1958	199806/5/1	Carton 5 (199806/5)
Carton 13 : Divers Elaboration Constitution	199806/5/2	
Carton 14 : Lois organiques	199806/6/1	Carton 6 (199806/6)
Carton 15 : Application Constitution 1958	199806/6/2	
Carton 16 : Application de la Constitution	199806/6/3	

Annexe 2

CARTON I : CE 199806/1

CE 199806/1/1

- F°1/ Diverses propositions de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale pour améliorer son fonctionnement.

Dossier I. Question de confiance Divers.

- F°1/ Rapport n° 2042 de l'Assemblée nationale du 2 juin 1956 par le député BOUXOM tendant à modifier les articles 5, 44, 49, 57 bis, 83 et 93 du Règlement de l'Assemblée Nationale.
- F°2/ Jérôme SOLAL-CÉLIGNY, « La question de confiance sous la IV^e République », *RDP*, 1952, 18 p.
- F°3/ Jérôme SOLAL-CÉLIGNY, « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République », *RDP*, 1956, 21 p.
- Pratique de la question de confiance sous la IV^{ème} République :
 - F°4/ Notes manuscrites de J.S.C. s.d.
 - F°5/ Note sur la question de confiance.
 - F°6/ Note relative à la procédure de la question de confiance.
 - F°7/ Note sur le déroulement du débat sur l'Afrique du Nord.
 - F°8/ Note relative à la procédure de vote sur les questions de confiance posées sur la loi de finances.
 - F°9/ Extraits des débats de la Conférence des présidents du 16 décembre 1952.
 - F°10/ Extraits des débats de l'Assemblée nationale constituante du 5 septembre 1946,
 - F°11/ tableau des questions de confiance posées.

Dossier II. Cabinet Félix GAILLARD.

- F°1/ Projet de révision de la Constitution préparé par le Gouvernement GAILLARD : proposition de révision de novembre 1957, communication du Garde des Sceaux au Conseil des ministres du 10/01/58 sur la réforme constitutionnelle

Dossier III. Elaboration projet gouvernemental.

- F°1/ Sur le projet de révision de la Constitution du Gouvernement GAILLARD : notes diverses, compte rendu de réunion, textes du Conseil d'Etat, texte du projet de loi, Rapport de COSTES-FLORET, projet de loi adopté par l'Assemblée nationale.

Dossier IV. Titre VIII.

- F°1/ Sur l'évolution de l'Union Française : document de l'Assemblée de l'Union Française 1955 n°104 sur la révision du Titre VIII, projets divers, documents parlementaires divers, document relatif aux idées de LUCHAIRE sur le Titre VIII.
- F°2/ Lettre de SENGHOR, secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil du 8 août 1955 avec joint un document de réflexion.

CE 199806/1/2

Dossier I. Divers.

- F°1/ Déclaration au journal Le Monde du 8 juillet 1958 de Michel DEBRE au sujet des critiques formulées contre le projet de Constitution.
- F°2/ Index quotidien de la presse française du 30/07/58 n° 5305.
- F°3/ Photographie de l'installation du Comité consultatif constitutionnel par l'agence intercontinentale).
- F°4/ Titre XIV sur les dispositions transitoires par les articles 76 à 78 (2 pelures).

Sous-dossier I.1. Responsabilité pénale justice.

- F°1/ Articles 61 et 62 relatifs aux magistrats du siège et au Conseil Supérieur de Magistrature (1 feuille ronéotypée).
- F°2/ Titre du Conseil supérieur de la Magistrature : articles A et B sur la composition et le rôle du C.S.M. (2 pelures fortes).
- F°3/ Feuille manuscrite relative aux articles A et B sur la composition du C.S.M.
- F°4/ Propositions sur la Haute-Cour : Sénat ou Haute-Cour distincte (1 pelure forte).

Sous-dossier I.2. Conseil constitutionnel.

- F°1/ Rédactions diverses (beaucoup sont rayées): composition du C.C., rôle l'égard de l'élection du Président de la République des élections parlementaires, des lois, rôle consultatif, renvoi en interprétation de constitutionnalité de la part du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation, portée des décisions du C.C. (11 pelures fortes).
- F°2/ Sur le rôle et la saisine du Conseil constitutionnel (1 feuille manuscrite).

Sous-dossier I.3. Ratification des traités.

- F°1/ Rédactions diverses avec corrections manuscrites relatives à la ratification, l'autorité des traités, incompatibilité avec la Constitution, aux cessions, échanges et adjonction de territoire (4 pelures fortes).
- F°2/ Projet article relatif aux relations internationales : reprend les articles précédents (1 pelure forte).
- F°3/ Projets d'articles relatifs aux relations internationales : articles I à V relatifs à; négociation, la ratification, accord en forme simplifiée, cession et échange, publication, dénonciation (2 pelures fortes).

Sous-dossier I.4. Dispositions diverses.

- F°1/ Grève dans les services publics, statut des partis politiques avec contrôle de leurs comptes. (2 feuilles manuscrites).

Sous-dossier I.5. Collectivités territoriales.

- F°1/ Titre du projet de constitution sur les collectivités locales : collectivités territoriales, autonomie et décentralisation (1 feuille dactylographiée).

Sous-dossier I.6. Dispositions transitoires.

- F°1/ Notes relative à la constitution provisoire du Sénat s.d. (une demi-feuille manuscrite).

Dossier II. Révision lois organiques.

- F°1/ Notes sur les lois organiques : les lois organiques prévues par la Constitution, les lois organiques non prévues par la Constitution et « liste des lois organiques prévues par la Constitution.
- F°2/ Rédactions sur la révision de la Constitution (3 feuilles manuscrites).
- F°3/ Révision de la Constitution rayée : (1 pelure forte)
- F°4/ Note intitulée « Révision Principe »: problème du référendum, adoption par le Parlement (1 feuille manuscrite)

- F°5/ Note intitulée « Révision de la Constitution de 1791 à la Constitution de 1946 » (1 feuille manuscrite).
- F°6/ Note intitulée « Révision constitutions étrangères » procédés en vigueur aux Etats-Unis, R.F.A et Italie (1 feuille manuscrite).

Sous-dossier II.1. Lois organiques.

- F°1/ Notes relatives à l'article 40 bis et aux conditions de vote des lois organiques (2 feuilles manuscrites).
- F°2/ Article 40 bis avec note manuscrite (1 feuille dactylographiée, 5 exemplaire).
- F°3/ Note sur la procédure de vote des lois organiques relative à l'article 40 bis avec ses conséquence sur l'article 56 (1 feuille dactylographiée, 5 exemplaire).
- F°4/ Article 16, modification et abrogation des lois organiques et des lois adoptées par référendum (1 feuille dactylographiée).
- F°5/ Note intitulée « note concernant les lois organiques, rappel historique » datée du 2 juillet 1958 (3 pages).
- F°6/ Note intitulée « note concernant les lois organiques qui pourraient être envisagées dans le cadre de la réforme constitutionnelle » s.d. (4 pages).

Dossier III. Le Président de la République/Gouvernement.

Sous-dossier III.1. Le Président de la République.

- F°1/ « Article 4 » : sur l'élection du Président de République et la composition du collège électoral (1 pelure).
- F°2/ « Projet d'ordonnance portant loi organique relatif à l'élection du Président de la République » : articles 1er à 4, composition du collège électoral, opération électorale, proclamation des résultats du 2ème tour (1 feuille ronéotée).
- F°3/ « Projet d'ordonnance portant loi organique relatif à l'élection du Président de la République » : articles 1er à 5, composition du collège électoral, lieu du scrutin, décompte des suffrages, publication des résultats du 2ème tour (1 feuille ronéotée).
- F°4/ « Election du Président de la République » : évaluation du collège électoral 60 000 environ en métropole plus les territoires d'Outre-Mer et l'Algérie (1 feuille manuscrite).

Sous-dossier III.2. Gouvernement.

- F°1/ « Titre le Gouvernement » traitant des articles 1er à 4 - le rôle général du Gouvernement, le Premier ministre, le contreseing, les incompatibilités (4 pelures fortes).

Sous-Dossier III.3. Le Gouvernement (rédactions antérieures).

- F°1/ « Titre Le Gouvernement » : articles 1er à 4 sur le rôle du Premier ministre et du Gouvernement, le Premier ministre, le contreseing et les incompatibilités avec de nombreuses corrections (3 pages ronéotées).
- F°2/ Note, « Révision Constitution - justice », datée du 27 juin 1958 : notes de séance.
- F°3/ « Article 6 » : empêchement du Premier ministre (1 pelure).
- F°4/ Articles 1 à 5 : Les incompatibilités, la nomination du Premier ministre et des ministres, le contreseing, la responsabilité du Gouvernement, la motion de censure avec des corrections manuscrites (5 pelures).

Sous-Dossier III.4. Le Président de la République.

- F°1/ Articles I à XVIII : Arbitrage du Président de la République, élection, collège électoral, vacance, nomination du Premier ministre, conseil des ministres, promulgation des lois, référendum, dissolution, signature, traités et accords internationaux, contreseings, chef des Armées, Pouvoirs exceptionnels, droit de grâce, droit de message, contreseing (17 feuilles ronéotées).

Sous-dossier III.5. Notes générales (initiales).

- F°1/ « Titre A - Le Président de la République » : articles 1er à 10 - Arbitrage, élection, collège électoral, vacance, message, référendum, droit de grâce, haute trahison, inéligibilité et incompatibilités, contreseing (10 feuilles ronéotées).
- F°2/ « Titre B - Le Gouvernement » : articles 1er à 8 - nomination du Gouvernement et du Premier ministre, incompatibilités, responsabilité, conseil des ministres, pouvoirs

réglementaires, nomination au conseil des ministres, contreseing, empêchement du Premier ministre (8 feuilles ronéotées).

- F°3/ « Titre C Le Parlement » : aucun contenu (1 feuille ronéotée).
- F°4/ « Titre D - Rapports des pouvoirs publics » relatif aux articles 1er à 12 : contrôle du Gouvernement, les questions de confiance, la responsabilité du Gouvernement, la motion de censure, la loi, le domaine de la loi, l'initiative des lois, les irrecevabilités, les lois de finances, nouvelle délibération, promulgation (11 feuilles ronéotées).
- F°5/ « Titre E - Les relations internationales » : articles 1 à 3 - Les ambassadeurs, les traités, la ratification (3 feuilles ronéotées).
- F°6/ « Chef de l'Etat, Gouvernement rapports avec le Parlement » : notes de travail sur les principaux problèmes et les solutions possibles (7 feuilles manuscrites).

Dossier IV. Rapports Gouvernement/Parlement.

- F°1/ Schéma du système de contrat de majorité accordant de larges pouvoirs à un Gouvernement pour une période déterminée (2 pages).

Sous-Dossier IV.1. Fonction législative rédactions antérieures.

- Chemise « Notes sur la fonction législative (articles pleins pouvoirs) » :
 - F°1/ « La séparation des pouvoirs et l'exercice de la fonction législative » (1 pelure, 4 pages).
 - F°2/ Notes relatives à la loi et à la procédure législative (6 pelures, feuilles manuscrites).
 - F°3/ Articles 12 et 14 (plusieurs versions) relatives aux ordonnances (4 pelures).
 - F°4/ Notes sur les articles 12 et 14 (3 feuilles manuscrites).
 - F°5/ Articles 14, 14 bis et 15 : domaine de la loi et domaine réglementaire (1 pelure forte).
 - F°6/ Rédactions diverses sur le Gouvernement et les relations avec le Parlement (3 feuilles manuscrites).
 - F°7/ Article 1er « Le pouvoir législatif appartient au Parlement » et article 1 bis « Les ordonnances » (1 pelure, 4 exemplaire).
- F°8/ Manuscrit sur les amendements.

- F°9/ Note sur l'ordre du jour (1 pelure).
- F°10/ Article 17 : l'ordre du jour, la discussion porte sur le texte du Gouvernement (1 pelure).
- F°11/ Note sur la recevabilité des amendements (1 pelure).
- F°12/ Article 22, le droit d'amendement (1 feuille manuscrite).
- F°13/ Article 22, le vote bloqué (1 feuille manuscrite).
- F°14/ Article relatif au vote bloqué avec corrections manuscrites (1 pelure).
- F°15/ « Titre Le Parlement » : articles 14 à 21, la loi, le pouvoir réglementaire, l'initiative, les amendements, la navette, la loi de finances, le texte en discussion, les questions, l'ordre du jour, avec de nombreuses corrections et ratures (5 pelures fortes et 2 feuilles manuscrites).

Sous-dossier IV.2 Responsabilité du Gouvernement (rédaction antérieure).

- F°1/ Sur la responsabilité du Gouvernement : 2 feuilles manuscrites.
- F°2/ Articles 13 et 14, la responsabilité du Gouvernement, la censure, la démission du Gouvernement (2 pelures fortes).
- F°3/ Articles IV à VII sur la responsabilité du Gouvernement, la censure : 1 feuille ronéotée.
- F°4/ État récapitulatif sur pelures du projet de loi GAILLARD/PFLIMLIN visant la révision des articles 9, 12, 13, 17, 45, 49, 50, 51, 90 de la Constitution de 1946 (5 pages).
- F°5/ Conseil de la République n° 402 (session, ordonnance n° 5758) - Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale et tendant à la révision des articles 17, 49, 50, 51 et 90 de la Constitution. 1 document.
- F°7/ Projet PFLIMLIN de révision des articles 9, 12, 13 et 45 de la Constitution de 1946 : 1 document ronéoté (3 feuilles, 5 pages).
- F°8/ Protocole réglant à titre provisoire les rapports des pouvoirs publics » : articles 1er à 7, en haut droite indication « BERTRAND ».

Dossier V. Parlement rédactions antérieures.

- F°1/ Titre « Le Parlement » avec corrections manuscrites : articles 1er à 8, le Parlement, l'élection des parlementaires, les immunités, le mandat parlementaire, les sessions, le bureau, les séances (8 feuilles ronéotées).
- F°2/ Titre « Le Parlement » avec corrections manuscrites à la suite des précédentes relatif à : élection de l'Assemblée nationale, du Sénat, durée des pouvoirs, incompatibilités, indemnités, commissions. (6 feuilles ronéotées).
- F°3/ Titre « Le Parlement » avec corrections relatif à : articles 1er à 12, composition du Parlement, statut des parlementaires (10 pelures fortes).
- F°4/ Titre « Le Parlement » avec corrections manuscrites relatif à : articles 1er à 22, composition du Parlement, statut des parlementaires, séances du Parlement et pouvoir législatif (21 pelures fortes)

Dossier VI. Elaboration Constitution de 1958, premiers éléments, groupes de travail.

- F°1/ Notes de la première séance du 12 juin 1958 exposé de Michel DEBRÉ (3 pages).
- F°2/ 2 lettres de Jean MAMERT à J.S.C. pour l'organisation des réunions des 12 et 19 juin 1958.
- F°3/ Procès-verbal de la réunion du groupe de travail, en date du 1er juillet 1958, présidée par Michel DEBRÉ à propos du Parlement (4 pages).
- F°4/ 2 lettres personnelles de Michel DEBRE à SOLAL-CELIGNY.

Dossier VII. Exposé des motifs : présentation de l'avant-projet de Constitution élaboré par le Gouvernement et soumis le 29/07/58 au Comité consultatif constitutionnel.

- F°1/ Présentation titre par titre de l'avant-projet de Constitution : annotations manuscrites de Michel DEBRE (13 pages).
- F°2/ Présentation de l'avant-projet de Constitution (3 feuilles manuscrites).
- F°3/ Texte original de l'avant-projet de Constitution soumis à M. Michel DEBRE (13 pelures).

Dossier VIII. Exemplaire revu le 26/07.

- F°1/ Version intégrale de l'avant-projet de Constitution : référence 6759 S.G. figure sur les les trois premiers documents, corrections manuscrites (78 feuilles).
- F°2/ Épreuves du texte de l'avant-projet soumis au C.C.C., du préambule à l'article 30 (16 pages).

Dossier IX. Projet de la CELLE SAINT-CLOUD.

- F°1/ Photocopies du projet de la Celle-saint-cloud : « document n° 6405 » - indication manuscrite « Premier projet 14/07/58 ». La table des matières couvre tous les titres de la Constitution; on y trouve un article réservé consacré au statut des partis politiques (70 pages).
- F°2/ Table des matières du projet de la Celle-saint-Cloud avec une note manuscrite de réception du 14 juillet 1958 : contient les titres I à XII, un article réservé au statut des partis politiques, une rédaction complète du préambule jusqu'à l'article 69 (19 pelures).

Dossier X. Réunion groupe de travail 15, 26/07.

- F°1/ Sur un projet de constitution allant du préambule à l'article 77 : indication manuscrite sur la première page, établi par le Comité interministériel le 19 juillet 1958 (78 pages ronéotées).
- F°2/ Compte-rendu du groupe de travail du 24 juillet 1958 : les interventions des membres du groupe sont résumées par leurs thèmes (6 feuilles manuscrites).
- F°3/ Groupe de travail concernant la fédération et l'Outre-Mer du 17 juillet 1958 (1 feuille recto-verso manuscrite).
- F°4/ Titre IX de l'avant-projet relatif aux collectivités territoriales avec indication manuscrite « Texte antérieur 16/07/58 » (1 pelure).
- F°5/ Modifications proposées par le groupe de travail du 16 juillet 1958 sur : le préambule, le Président de la République, le Gouvernement, le Parlement jusqu'à l'article 28 du texte (4 pelures fortes).
- F°6/ Modifications proposées par le groupe de travail à partir de l'article 23 sur : le parlement, rapports entre le Gouvernement et le Parlement, traités et accords internationaux, le Conseil constitutionnel, la justice, la Haute-Cour de Justice, les collectivités territoriales, la confiance, la censure, le vote personnel (9 pelures forcées).

CARTON II : CE 199806/2

CE 199806/2/1

- F°1/ Première séance du 29/07/58 matin: allocution du Garde des Sceaux, constitution du bureau d'âge, nomination du bureau, allocution du Président, organisation des travaux du Comité, pages 1 à 23.
- F°2/ Deuxième séance du 29/07/58 après-midi : allocution du Président du Conseil, organisation des travaux du Comité, pages 1 à 11
- F°3/ Troisième séance du 30/07/58 : relative au Titre X des collectivités locales, Titre XI la fédération, pages 1 à 84.
- F°4/ Quatrième séance du 31/07/58 matin : suite des discussions sur la fédération, discussion générale sur l'organisation des pouvoirs publics, pages 1 à 114.
- F°5/ Cinquième séance du 31/07/58 après-midi: organisation des pouvoirs publics, constitution des groupes de travail, pages 1 à 94.
- F°6/ Sixième séance du 1^{er}/08/58 : organisation des travaux du Comité, examen des amendements proposés par le groupe de travail pouvoirs publics, organisation des travaux, pages 1 à 88.
- F°7/ Septième séance du 5/08/58 : Titre VIII de la justice, Titre VII le Conseil constitutionnel, Titre XIII de la révision, Titre IX la Haute-cour de justice, pages 1 à 144
- F°8/ Huitième séance du 6/08/58 : discussions Titre 1^{er} de la souveraineté, Titre III le Gouvernement, pages 1 à 138.
- F°9/ Neuvième séance du 7/08/58 : questions posées au Gouvernement, examen des amendements proposés par le groupe de travail affecté au pouvoirs publics sur le Titre IV Parlement, Titre V des rapports entre le Parlement et le Gouvernement) pages 1 à 160.
- F°10/ Dixième séance du 8/08/58 matin : article 21, Titre V, pages 1 à 102.
- F°11/ Onzième séance du 8/08/58 après-midi : réponse du Président du Conseil aux questions posées, Titre II le Président de la République, pages 1 à 151.
- F°12/ Douzième séance du 12/08/58 matin : article 10, Titre XI la fédération, pages 1 à 98.
- F°13/ Treizième séance du 12/08/58 après-midi : Titre XI la fédération, Titre XIbis propositions du groupe de travail, Titre XII de l'association des Etats libres, Titre X des collectivités locales, pages 1 à 115.

- F°15/ Quinzième séance du 13/08/58 matin : préambule, examens des articles réservés, pages 1 à 114.
- F°16/ Seizième séance du 13/08/58 après-midi : examen des articles réservés, pages 1 à 170.
- F°17/ Dix-septième séance du 13/08/58 soir : examen des articles réservés, Titre XIV des dispositions transitoires, seconde lecture, pages 1 à 154.
- F°18/ Dix-huitième séance du 14/08/58 : rapports et avis présentés par le Comité au Gouvernement, pages 1 à 27.
- F°19/ Un document imprimé de 19 pages en 4 exemplaires comprenant :
 - Avis du Comité consultatif constitutionnel du 14/08/58.
 - Lettre du Président du C.C.C. au Président du Conseil des ministres.
 - Propositions de modification de l'avant-projet de Constitution adopté par le C.C.C.
 - Observations et suggestions discutées mais non retenues par le C.C.C. (19 pages, 4 exemplaires).
- F°20/ Un document identique au précédent imprimé sur 13 pages (2 exemplaires).
- F°21/ « Comité consultatif constitutionnel annexe 1 Propositions de modification à l'avant-projet de Constitution adopté par le C.C.C. » : tableau comparatif sur deux colonnes de l'avant-projet et des propositions du Comité (1 document ronéoté, 54 pages).
- F°22/ « Comité consultatif constitutionnel annexe 2 Observations et suggestions discutées mais non retenues par le C.C.C. »

CE 199806/2/2

- F°1/ Chemise verte intitulée « Propositions diverses » : Contient des document dactylographié sans indication d'origine comprenant des observations relatives à l'avant-projet de Constitution, des propositions et des réflexions émanant de PINAY, PELLEC et CHARTON s.d. (14 feuilles).
- F°2/ « Note à l'attention de M. le Président du Conseil — Principales questions posées par le C.C.C » document relatif aux articles 4, 6 et 14, aux instabilités ministérielles, au cumul des fonctions gouvernementales et parlementaires, au domaine de la loi et à la décentralisation - s.d. ni signature (3 pages dactylographiées).
- F°3/ « C.C.C. travaux du groupe de travail » : compte rendu des discussions du groupe de travail organisation des pouvoirs publics à propos des articles 51 à 74 - s.d. (ensemble de 12 pelures).
- F°4/ « C.C.C. Propositions du groupe de travail » : compte rendu des travaux du groupe de travail organisation des pouvoirs publics au sujet de l'article 31 - s.d. (3 pelures).
- F°5/ « C.C.C. Avis du Comité, lettre du 14/08/58 » (1 exemplaire).
- F°6/ « Avant-projet de Constitution soumis au C.C.C. le 29/07/58 » avec annotations de J.S.C. sur les articles en fonction des conclusions du C.C.C. s.d. (dossier de 79 feuilles sous couverture rouge).

Dossier I. Comité consultatif constitutionnel.

- F°1/ Double plan de la réunion du C.C.C. avec l'emplacement des membres (1 feuille ronéotée).
- F°2/ Liste des membres du C.C.C. avec distinction entre les trois catégories de membres, datée du 29 juillet 1958 (1 feuille ronéotée recto-verso).
- F°3/ Liste des membres du Comité par ordre alphabétique (4 pages ronéotées).
- F°4/ Journal Officiel du 4 juin 1958 avec le texte de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 (1 exemplaire).
- F°5/ Journal Officiel du 4 juin 1958 avec la loi n° 58520 du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs, exemplaire du J.O. du 17 juillet 1958 avec le décret n° 58599 du 16 juillet 1958 relatif au C.C.C (1 exemplaire).

Dossier II. Amendements présentés aux articles 18, 19 et 21 et réservés par le groupe de travail.

- F°1/ Amendement de COSTE-FLORET relatif à l'article 18 s.d. (1 pelure).
- F°2/ Amendement de VALENTIN et COSTE-FLORET relatif à l'art. 19 s.d. (1 pelure).
- F°3/ Amendement de VALENTIN relatif à l'art. 19 s.d. (1 pelure).
- F°4/ Amendement BRUYNEEL relatif à l'art. 18 s.d. (1 pelure).
- F°4/ Amendement de MENDITTE relatif à l'art. 21 s.d. (1 pelure).
- F°5/ Amendement de MENDITTE relatif à l'art. 21 s.d. (1 pelure).
- F°6/ Amendement de COSTE-FLORET relatif à l'art. 21 s.d. (1 pelure).
- F°7/ Amendement de MARCILHACY relatif à l'art. 21 s.d. (1 pelure).
- F°8/ Amendement de VALENTIN, BRUYNEEL, CHAZELLE, CHAMPEIX relatif à l'art. 21 s.d. (1 pelure).
- F°9/ Amendement de VALENTIN relatif à l'art. 19 s.d. (1 pelure).
- F°10/ Amendement de BRUYNEEL relatif à l'art. 18 s.d. (1 pelure).
- F°11/ Amendement de COSTE-FLORET relatif à l'art. 18 s.d. (1 pelure).

Dossier III. Comité consultatif constitutionnel.

- F°1/ Imprimé à couverture rouge titré « Avant-projet de Constitution soumis au C.C.C. le 29/07/58 » (1 fascicule, 40 pages).
- F°2/ Document « C.C.C. choix proposé au Conseil interministériel » s.d. (1 document ronéoté, 54 pages).
- F°3/ « Travaux préparatoires de la Constitution avis et débats du C.C.C. » - La Documentation Française 1960 (1 exemplaire, 226 pages).

Dossier IV. Comité consultatif constitutionnel - Intervention du Général de Gaulle.

- F°1/ Compte rendu in extension de la séance du C.C.C. du 8 août 1958 avec annotations et corrections manuscrites (87 pages).

Dossier V. Parlement.

Sous-Dossier V.1. Titre IV Le Parlement.

- F°1/ « Titre IV Le Parlement : examen des articles travail 22 à 30 de l'avant-projet par le groupe de travail » : fait état des observations et amendements déposés et discutés avec de légères révisions de la main de J.S.C., s.d. (11 pages dactylographiées).
- F°2/ Amendements présentés par les membres du Groupe de travail : GILBERT-JULES (art. 23) CHARDONNET et BARRACHIN (art. 23), GILBERT-JULES (art. 24), CHAZELLE (art. 24), BRUYNEEL (art. 25), GILBERT-JULES (art. 25), BRUYNEEL (art. 27), VALENTIN (art. 27), COSTE-FLORET (art. 27), WALINE (art. 29) (10 pelures, 2 exemplaires dont un avec des indications manuscrites).
- F°3/ Amendements de LISETTE (art. 22), LAURIOL (articles 22 et 23), GILBERT-JULES (art. 23), (3 pelures).

Sous-dossier V.2. Monsieur SOLAL.

- F°1/ Amendement de GILBERT-JULES sur l'article 23 (1 pelure).
- F°2/ Amendements sans indication des suites données de GILBERT-JULES (art. 23), CHAZELLE (art. 24), GILBERT-JULES (art. 24), BRUYNEEL (art. 25), GILBERT-JULES (art. 25), BRUYNEEL (art. 27), VALENTIN (art. 27), WALINE (art. 29), (1 ensemble de 9 feuilles).
- F°3/ Amendements discutés avec indication des suites réservées par le groupe de travail : amendements présentés par les auteurs sus-cités pour les articles 23, 24, 25, 27 et 29. (1 ensemble de 11 pelures).
- F°4/ Compte rendu des travaux du groupe de travail sur les articles 25 à 30 s.d. (1 ensemble de 5 pelures).

Sous-dossier V. 3. Le Parlement.

- F°1/ Note sur l'article 23 intitulé « les suppléants » s.d. (1 feuille).

Dossier VI. Séances des commissions, des groupes d'études.

- F°1/ Notes de J.S.C. relative à la 5ème séance du C.C.C. du 31 juillet 1958 après-midi (3 feuilles manuscrites).
- F°2/ Notes de J.S.C. relatives à la 4ème séance du C.C.C. du 31 juillet 1958 matin (5 feuilles manuscrites).
- F°3/ Notes de J.S.C. relatives à la 3ème séance du C.C.C. du 30 juillet 1958 (6 feuilles manuscrites).
- F°4/ « C.C.C. groupe de travail organisation des pouvoirs publics - compte rendu de la séance du 1/08/58 à 10h. première séance": examen du préambule, du Titre Ier De la souveraineté et du Titre VI Des traités et accords internationaux (ensemble dactylographié de 7 pages).
- F°5/ « C.C.C. groupe de travail organisation des pouvoirs publics - compte rendu de la séance du 1/08/58 à 15h. 2ème séance » : examen du Titre VIII De la justice et du Titre IX De la Haute-cour de justice (1 ensemble de 4 pages).
- F°6/ « C.C.C. groupe de travail organisation des pouvoirs publics - compte rendu de la séance du 5/08/58 a 10h. » : examen du Titre VII Le Conseil constitutionnel et du Titre XIII De la révision (1 ensemble identique de 9 pages).
- F°7/ « C.C.C. groupe de travail organisation des pouvoirs publics - compte rendu de la séance du 6/08/58 à 10h. » : examen du Titre III Le Gouvernement et du Titre IV Le Parlement (9 pages).
- F°8/ « C.C.C. groupe de travail organisation des pouvoirs publics - compte rendu de la séance du 7/08/58 à 10h. » : examen des art. 21 à 31 (1 ensemble identique de 7 pages).
- F°9/ Documents sur la codification de l'article 57, alinéa 2 et le contrôle des règlements des assemblées parlementaires par le Conseil Constitutionnel (1 feuille manuscrite et 6 feuilles dactylographiées).
- F°10/ Notes manuscrites de J.S.C. relatives aux articles 2, 2bis, 61, 62bis et 63 s.d. (5 feuilles).
- F°11/ Notes manuscrites de J.S.C. relatives à la réunion avec quatre sénateurs datée du 29 juillet 1958 de 17h00 à 19h00 puis à 21h30 sans indication de fin en présence de MONTALEMBERT, GILBERT-JULES, VALENTIN et MONICHON (5 feuilles).

CE 199806/2/3

Dossier I. Monsieur Solal.

Sous-dossier I.1. Titre XI.

- F°1/ Titre IX La fédération : articles 67 à 72 ter. 3 feuillets ronéotés (six exemplaires).

Sous-dossier I.2. Titre X.

- F°1/ Titre X Des collectivités territoriales : articles 65 à 66 (1 feuille ronéotée).

• Dossier II. Sans titre.

- F°1/ Avant-projet de la Constitution soumis au C.C.C. le 29 juillet 1958 : document imprimé à couverture rouge - 40 pages (1 exemplaire).
- F°2/Amendement présenté par MALTERRE : art. 36 statut et rôle du Conseil économique et social (1 pelure).
- F°3/ Amendements présentés par TRIBOULET (art. 67), LISETTE (art. 67), MARCILHACY (titre du Titre XI) et un anonyme remplaçant « De la fédération » par « De la Communauté » (4 feuilles manuscrites).
- F°4/ Amendement présenté par BLOCQ-MASCART et LAURIOL : art. 66, corrections manuscrites (1 feuille ronéotée).
- F°5/ Amendements déposés par MALTERRE (art. 68, art. 73), TSIRANANA (art. 68), CHARDONNET (art. 69) (4 feuilles manuscrites).
- F°6/ Compte rendu de la réunion du vendredi 1er août 1958 à 10h00 du groupe de travail du C.C.C. relatif aux liens entre la France et les T.O.M. 1er séance : compte rendu analytique sommaire, discussion générale du sujet (4 pages, 2 exemplaires dont premier original).
- F°7/ Compte rendu de la réunion du 1er août 1958 à 15h00 du groupe de travail du C.C.C. relatifs aux liens entre la France et les T.O.M., 2ème séance : méthodes de travail, Titres XI et XI bis (1 ensemble de 3 pages).

- F°8/ Compte rendu de réunion du mardi 5 août 1958 à 9h30 du groupe de travail du C.C.C. relatif aux liens entre la France et les T.O.M., 3ème séance : rédaction des articles 67, 68, 69 et 71 du Titre XI (1 ensemble de 6 pages).
- F°9/ Compte rendu de la réunion du mercredi 6 août 1958 à 9h30 du groupe de travail du C.C.C. relatifs aux liens entre la France et les T.O.M., 4ème séance : rédaction des articles 71, 72, 73 du Titre XI, rédaction des Titres XI bis et XII (1 ensemble de 10 pages).
- F°10/ Titre XI La fédération : art. 67 à 72 ter s.d. (4 pelures).
- F°11/ Titre X Des collectivités territoriales : art. 65 à 66 ter s.d. (1 pelure).

Dossier III. Outre-Mer.

- F°1/ « C.C.C. Groupe de travail Liens entre la métropole et les T.O.M. vendredi 1er/08/58 à 15 h 00, 2ème séance » (3 pages).
- F°2/ Observations de BLOCQ-MASCART (1 ensemble ronéoté, 5 pages).
- F°3/ « C.C.C. Groupe de travail Liens entre la métropole et les T.O.M. - Observations sur les art. 22 et 23 présentées par M. LAURIOL » (1 ensemble ronéoté, 4 pages).
- F°4/ « Droits des citoyens et ressortissants » : Proposition de rédaction à ajouter à la suite au chapitre XI à propos de la citoyenneté fédérale, avec les initiales MB-M (2 pelures fortes).
- F°5/ Projet de rédaction des art. 2, 73, 65, 66, 67 à 72, s.d. ni auteur (3 pelures fortes).
- F°6/ « Rédaction proposée Titre XI De la fédération art. 67 à 72 et Titre XI De la confédération » avec indication manuscrite « Groupe de travail Outre-Mer 1er/08/58 » (1 ensemble ronéoté, 3 pages).
- F°8/ Amendements présentés par MARCILHACY : Préambule au Titre Ier, art. 1er, 2, 3, 4, 5 (8 pelures).
- F°9/ Observations critiques sur les rédactions proposées corrections manuscrites (6 pelures).
- F°10/ « Rédaction du groupe de travail 17/07 » : Préambule du Titre I, art. 1er, 2, 3, 4, dispositions transitoires, art. 68 (ensemble de 9 pelures).
- F°11/ Ensemble de feuilles « Texte F.O.M. 16/07 » Même contenu que l'article précédent avec des corrections manuscrites.
- F°12/ Extrait du document de la CELLE SAINT-CLOUD (Document S.G.G. n° 6405) (1 ensemble de 6 feuilles ronéotées, pages 61 à 66).
- F°13/ « Sur les rapports avec les T.O.M. », s.d. ni auteur (2 feuilles manuscrites).

Sous-dossier III.1 Sans Titre.

- F°1/ « Titre XI De l'évolution du statut des T.O.M. Titre XI ter De la coopération » : propositions de rédactions et de modifications, art. 66 à 72 quater (8 feuilles manuscrites).
- F°2/ « Titre XI De l'évolution du statut des T.O.M. Titre XI bis De la fédération » : art. 66 à 72 quater, préambule, art. 31, 75 et 77 bis, corrections manuscrites pour l'art. 66 (1 ensemble de 15 pelures, 3 exemplaires).
- F°3/ 1 chemise jaune avec :
 - Titre XIII De la révision : art. 75 avec les initiales MB-M en haut à droite (1 pelure).
 - Répartition des pouvoirs à l'intérieur de la fédération : initiales MB-M, document sans titre (1 pelure).
 - Amendement présenté par BLOCQ-MASCART sur l'article 71, alinéa 2 (1 pelure).
 - Amendement de LISETTE au préambule (1 pelure, 3 exemplaires).
 - Amendement de LISETTE aux art. 68 et 69 (1 pelure, 4 exemplaires).
 - Amendement de LISETTE à l'art. 4 (1 pelure, 4 exemplaires).
- F°4/ Comité consultatif constitutionnel ensemble des textes modifiés et proposés par le groupe de travail - Liens entre la métropole et les T.O.M. : préambule, art. 22, 23, 36, 66 à 73, Titre XXI bis, Titre XII art. 76 (1 document ronéoté, 11 pages, 4 exemplaires).
- F°5/ Amendement au préambule et à l'art. 73 de J.S.C. (2 feuilles manuscrites).
- F°6/ Amendement de BLOCQ-MASCART et LAURIOL sur l'art. 66 (1 feuille ronéotée).
- F°7/ Groupe de travail du C.C.C. sur les liens entre la métropole et les T.O.M. du 5 août 1958 sur le Titre XI, et les articles 67, 68,69 et 71 : rédaction adoptée par le groupe de travail (1 document ronéoté, 5 pages, 10 exemplaires).
- F°8/ Groupe de travail du C.C.C. sur les liens entre la métropole et les T.O.M. du 5 août 1958 sur le Titre X, art. 66 : nouvelle rédaction proposée par COSTE-FLORET et SENGHOR (1 document ronéoté, 3 pages).
- F°9/ Avant-projet de Constitution dit « couverture rouge » (1 exemplaire).
- F°10/ « Art. 72 » (1 pelure, 3 exemplaires).
- F°11/ Titre XI La fédération : art. 67 à 72 ter (1 document ronéoté, 3 pages, 3 exemplaires).

- F°12/ Titre X Des collectivités territoriales : art. 65 à 66 ter (1 feuille ronéotée, 2 exemplaires).
- F°13/ Ensemble des textes modifiés et proposés par le Groupe de travail du C.C.C. sur les liens entre la métropole et les T.O.M. (1 ensemble de fortes pelures, 11 pages).
- F°14/ Textes provisoires relatifs à l'élection du Président de la République dans la France d'Outre-Mer : quelques indications manuscrites, s.d. (1 pelure).
- F°15/ La fédération, la Communauté art. 67 à 72 ter : indication « texte modifié » (1 ensemble ronéoté, 3 pages).
- F°16/ Divers amendements des art. 69, 72 quater, 72, 71 (5 feuilles manuscrites et pelures).
- F°17/ Réflexion critique sur la construction envisagée de la Communauté : aucune signature, s.d. (3 feuilles manuscrites).

Sous-dossier III.2. Projet 4/VIII.

- F°1/ Manuscrits et dactylographiées, rédaction avec corrections de J.S.C. : Préambule art. 22, 31, 75, 66, 67, 72 bis, 72 ter, 72 quater (1 ensemble de 15 pages).
- F°2/ Notes de séance de J.S.C. « Séance du 4/VIII » (1 feuille manuscrite).
- F°3/ Ensemble de 21 feuilles comprenant les folios 1 et 2 du sous-dossier.

Sous-dossier III.3. Outre-Mer, rédaction antérieure.

- F°1/ Rédaction d'articles avec nombreuses corrections (11 feuilles dactylographiées).
- F°2/ Notes de J.S.C. à propos d'une réunion du groupe d'experts tenue sous la présidence de M. DEBRÉ, s.d. (2 feuilles manuscrites, 3 pages).

CARTON III CE : 199806/3

CE 199806/3/1

Ce carton contient le compte rendu analytique ronéoté des débats du C.C.C.. Il a servi de base au document publié en 1960. Tous les fascicules sont corrigés en vue de cette publication. Les exemplaires des deux séances (2ème séance et 11ème séance) au cours desquelles le Général de Gaulle, Président du Conseil, a pris la parole figurent en copies ; les originaux ayant été déposés à l'Institut Charles de Gaulle. Les corrections manuscrites du Général de Gaulle sont parfaitement reproduites sur les copies.

- F°1/ 1ère séance : 9 pages
- F°2/ 2ème " : 6 pages
- F°3/ 3ème " : 32 pages
- F°4/ 4ème " : 39 pages
- F°5/ 5ème " : 30 pages
- F°6/ 6ème " : 28 pages
- F°7/ 7ème " : 53 pages
- F°8/ 8ème " : 44 pages
- F°9/ 9ème " : 60 pages
- F°10/ 10ème " : 33 pages
- F°11/ 11ème " : 55 pages
- F°12/ 12ème " : 31 pages
- F°13/ 13ème " : 38 pages
- F°14/ 14ème " : 36 pages
- F°15/ 15ème " : 38 pages
- F°16/ 16ème " : 45 pages
- F°17/ 17ème " : 44 pages
- F°18/ 18ème " : 9 pages

CE 199806/3/2

- F°1/ Lettre de J.S.C. du 18 mai 1960 demandant à Raymond Janot une correction des délibérations du Conseil d'État sur le projet de Constitution (2 exemplaires).
- F°2/ Document intitulé « Elaborations de constitution 1958 » comportant une série de question/réponse relative à la procédure d'élaboration de la constitution, aucune information sur les interlocuteurs (13 pages).
- F°3/ Note intitulée « Rapport entre le parlement et le gouvernement » sur les compétences législatives et réglementaires (36 pages).
- F°4/ Note intitulée « Propos autour des articles 34, 37 et 41 de la Constitution » signée Louis Bertrand, maître des requêtes au Conseil d'État (24 pages).
- F°5/ Plusieurs notes manuscrites de Solal-Céligny relatives à la note de Louis Bertrand (F°4).
- F°6/ Note intitulée « Note sur les rapports entre le parlement et le gouvernement d'après le titre V de la constitution », aucune indication sur l'auteur (4 pages).
- F°7/ Fascicule de La documentation française, Notes et études documentaires, intitulé « Commentaire sur la constitution du 4 octobre 1958 accompagnés du texte intégral de la Constitution » et datée du 11 avril 1959 (1 exemplaire).
- F°8/ Lettre de Michel Guillaume du 12 juin 1959 informant la prochaine réunion du groupe de travail en vue de la préparation de l'ouvrage sur la Constitution + Document relatif à la réparation des chapitres sur la préparation de l'ouvrage sur la Constitution.
- F°9/ Note sur la responsabilité du gouvernement devant le parlement, aucune indication sur l'auteur (44 pages).
- F°10/ Lettre du secrétaire général du Conseil constitutionnel + Note sur le Conseil constitutionnel du S.G. du Conseil constitutionnel (29 pages°)

CARTON IV : CE 199806/4

CE 199806/4/1

Les pièces inventoriées ici correspondent aux comptes rendus des séances des 25 et du 26 août 1958 de la Commission de la Constitution du Conseil d'État.

- F°1/ Fascicule 1 examen du préambule et des articles 1er à 6 (90 pages).
- F°2/ Fascicule 2 : articles 7 à 31 (147 pages).
- F°3/ Fascicule 3 : articles 31 suite à 40 (113 pages).
- F°4/ Fascicule 4 articles 41 à 66 (88 pages).
- F°5/ Fascicule 5 : articles 66 suite à 71bis (89 pages).
- F°6/ Fascicule 6 : articles 71 ter à fin (87 pages).

CE 199806/4/2

Dossier I. Elaboration Constitution de 1958 - Commission de la Constitution (séance du 25/08/58) Assemblée générale (séance du 27/08/58).

- F°1/ Commission de la Constitution du Conseil d'Etat, séance du 25 août 1958 relative à l'article 38 de l'avant-projet (2 feuilles dactylographiées).
- F°2/ Tableau de concordance des articles des projets du Gouvernement jusqu'après examen en assemblée générale du Conseil d'Etat et de la Constitution du 4 octobre 1958 (2 pelures fortes).
- F°3/ Texte n° 7340/S.G. soumis au Conseil d'Etat le 21/08/58 (1 document ronéoté, 27 pages).

Dossier II. Conseil d'Etat - Rapport.

Sous-dossier II.1. Rapport Titre V.

- F°1/ Notes manuscrites relatives aux articles 31 à 46 : présentation article par article contenant des indications sur le texte du Gouvernement et des modifications proposées par le C.C.C. et le Conseil d'Etat (31 feuilles).

Sous-dossier II.2. Rapport Titres X, XI et XII.

- F°1/ Notes manuscrites relatives aux articles des Titres X, XI et XII (24 feuilles).
- F°2/ Note du 25 août 1958 relative à l'article 65 bis de l'avant-projet sur le régime spécifique des départements d'Outre-Mer : écrite au ministre de l'intérieur par André TRENEAUD, Inspecteur général de l'administration, en mission extraordinaire pour les D.O.M.

Sous-dossier II.3. Rapport Titre XIII et XIV.

- F°1/ Manuscrit des articles des Titres XIII et XIV (4 feuilles).
- F°2/ Manuscrit du Garde des Sceaux au sujet de l'article 76 avec indication « après communication avec Guy MOLLET » (1 petite feuille).

Dossier III. (Sans titre d'origine).

- F°1/ Compte rendu in extenso des travaux de la Commission de la Constitution du Conseil d'Etat. Soumis pour relecture au président LATOURNERIE qui a corrigé de sa main ses interventions (1 ensemble de 326 pelures).

CE 199806/4/3

- F°1/ Document n°6920/SG - Constitution avis du Conseil d'État (1 document ronéoté, 23 pages).
- F°2/ Texte soumis au Conseil d'Etat (Avant le Conseil de cabinet du 21/08/58) : Exemple de travail, très nombreuses corrections manuscrites (1 document ronéoté, 32 pages).
- F°3/ « Conseil d'Etat - Texte du rapporteur 23/08/58 » avec quelques corrections manuscrites (1 document ronéoté, 32 pages).
- F°4/ « Texte soumis au Conseil d'Etat le 21/08/58 » n° 7340/SG (1 document ronéoté, 32 pages et 2 pages volantes).
- F°5/ « Conseil d'Etat - Texte de la Commission » (1 document ronéoté, 36 pages).
- F°6/ « Avis du Conseil d'Etat 28/03/58 » (1 document ronéoté, 35 pages).

CARTON V : CE 199806/5

CE 199806/5/1

Dossier I. Comité interministériel du 1er/03/ 58.

- F°1/ « Constitution, texte du Gouvernement, modifications proposées par le Conseil d'Etat et solutions proposées » (1 document ronéoté, 56 pages).

Dossier II. Comité consultatif constitutionnel. Conseil d'Etat, Comité interministériel du 19/08/58.

- F°1/ « C.C.C. choix proposé au Comité interministériel » (1 document ronéoté, 54 pages).
- F°2/ Texte arrêté par le Comité interministériel du 19/08/58 (1 document ronéoté, 32 pages).

CE 199806/5/2

- F°1/ Revue politique Des Idées et des Institutions, 47ème années, n°1958, 15 juin 1958, comprenant deux articles sur les futures Institutions.
- F°2/ Copie des décrets du 28/07/58 désignant LUCHAIRE, GULDNER, CHANDERNAGOR, FOYER, PLANTEY et JANOT comme Commissaires du Gouvernement devant le C.C.C.
- F°3/ Liste des différents exemplaires produits des travaux préparatoires de la Constitution (1 documents dactylographié).

Dossier I. Elaboration Constitution de 1958 - Loi du 3/06/58.

- F°1/ Journal Officiel : document parlementaire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 7233, la lettre rectificative n° 7238 et le rapport n° 7239 (1 exemplaire, 3 pages).
- F°2/ Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 (1 photocopie).
- F°3/ J.O. Débats parlementaires 1958 n° 55. AN séance du 1er/06/58 (1 exemplaire).
- F°4/ J.O. Débats parlementaires 1958 n° 56. AN séance du 2/06/58 (1 exemplaire).

- F°5/ Débats parlementaires 1958 n° 57. AN séance du 3/06/58 (1 exemplaire).
- F°6/ Débats parlementaires 1958 n° 38. CR séance du 2/06/58 (1 exemplaire).
- F°7/ J.O. Débats parlementaires 1958 n° 39. CR séance du 3/06/58 (1 exemplaire).
- F°8/ J.O. du 19/06/58 - liste des Conseillers généraux élus les 20 et 27/04/58 (1 exemplaire).
- F°9/ J.O. du 2/06/58 - Décret du 1er/06/58 portant nomination des membres du Gouvernement (1 exemplaire).

Dossier II. Le référendum du 28/06.

- F°1/ Journal Paris presse du 30 septembre 1958.
- F°2/ Journal Le Monde du 30 septembre 1958.
- F°3/ Notes et études documentaires n° 2504 du 31 janvier 1959 relatif au référendum des 26, 27 et 28 septembre 1958.

Dossier III. Conseil de cabinet du 3/09/58.

- F°1/ Projet de Constitution soumis au Conseil de cabinet du 30 septembre 1958 avec timbre rouge « confidentiel » (1 imprimé, 50 pages).

CARTON VI : CE 199806/6

CE 199896/6/1

Dossier I. Conditions d'éligibilité.

- Ensemble de documents concernant la préparation de l'ordonnance portant L.O. relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires avec :
 - F°1/ Textes de travail.
 - F°2/ Observations du ministre de la France d'Outre-Mer.
 - F°3/ Observations de GOGUEL.
 - F°4/ Texte transmis au Conseil d'Etat n° B580/S.G.
 - F°5/ Texte du rapporteur MALEVILLE.

Dossier II. Justice.

- Ensemble de documents relatifs à la préparation de l'Ordonnance portant L.O. sur le Conseil supérieur de la magistrature :
 - F°1/ Textes de travail;
 - F°2/ Texte soumis au Conseil d'Etat n°8430.
- F°3/ Document relatif au statut de la magistrature rédigé le 21/10/58 (24 pages).

Dossier III. Décrets du Président de la République.

- Ensemble de documents relatifs à la préparation de l'Ordonnance portant L.O. concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat:
 - F°1/ Textes de travail.
 - F°2/ Texte pour Conseil d'Etat n°. 8746/S.G.
 - F°3/ Texte du rapporteur PÉPY.
 - F°4/ Avis du Conseil d'Etat du 29/10/58.

Dossier IV. Président de la République.

- Ensemble de documents relatifs à la préparation de l'Ordonnance portant L.O. relative à l'élection du Président de la République :
 - F°1/ Textes de travail.
 - F°2/ Document n° 8333/S.G.
 - F°3/ Texte du Conseil d'Etat n° 8426bis/S.G.
 - F°4/ Texte du rapporteur MASPETIOL.
 - F°5/ Texte n° 8976/S.G. du 29/10/58

Dossier V. Conseil Constitutionnel.

- Ensemble de documents sur la préparation de l'ordonnance portant L.O. sur le Conseil Constitutionnel :
 - F°1/ Textes de travail.
 - F°2/ Texte no 8332/S.G.
 - F°3/ Texte n° 8423/S.G.
 - F°4/ Texte 8423bis/S.G.
 - F°5/ Texte n° 8895/S.G.
 - F°6/ Note du Conseil d'Etat.

Dossier VI. Article 23.

- Ensemble de documents relatifs à la préparation de l'Ordonnance portant L.O. pour l'application de l'article 23 de la Constitution :
 - F°1/ Textes de travail
 - F°2/ Texte n° 8467/5.G. du 10/10/58
 - F°3/ Texte n° 8675.
 - F°4/ Texte pour Conseil d'Etat n° 8749/S.G. du 22/10/58.
 - F°5/ Note et texte du rapporteur MARTIN.
 - F°6/ Avis du Conseil d'Etat du 29/10/58 n° 8846/S.G.

Dossier VII. Fonctionnement des Assemblées.

- Ensemble de documents relatifs à la préparation de l'Ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires :
 - F°1/ textes de travail.
 - F°2/ texte n° 8468/S.G. du 10/10/58.
 - F°3/ Lettre de Emile BLAMONT à J.S.C. du 10/10/58.
 - F°4/ Texte pour le Conseil d'Etat n° 8674.
 - F°5/ Texte pour le Conseil d'Etat n° 8755/S.G.
 - F°6/ Projet du rapporteur CHASSERAT.
 - F°7/ Conseil d'État 29/10/58 n° 8985/S.G.

Dossier VIII. Durée des Pouvoirs.

- Ensemble de documents relatifs à la préparation de l'Ordonnance portant L.O. relative à la composition et la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale :
 - F°1/ Textes de travail n° 8425/S.G.
 - F°2/ Texte du rapporteur MASPETIOL.
 - F°3/ Texte pour le Conseil d'Etat n° 8581/S.G. du 27/10/58.
 - F°4/ Texte n° 8896.

Dossier IX. Délégation, droit de vote.

- Ensemble de documents relatifs à la préparation de l'Ordonnance portant L.O. autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote :
 - F°1/ Textes de travail.
 - F°2/ Texte pour le Conseil d'État n° 8424/S.G.
 - F°3/ Texte du rapporteur Martin.
 - F°4/ Texte n° 8897/S.G.

CE 199806/6/2

Dossier I. Communauté (Textes).

Sous-dossier I.1. Sénat Communauté.

- F°1/ Divers projets d'articles relatifs à l'Ordonnance portant L.O. sur le siège et le fonctionnement du Sénat de la Communauté : siège, moyens matériels, statut financier, élection du Bureau.
- F°2/ Projet d'Ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires « De la République n° 9068 » (1 document ronéoté, 6 pages).

Sous-dossier I.2. Communauté - Textes achevés.

- F°1/ Ordonnance portant L.O. sur la Cour arbitrale de la Communauté n°9065/S.G. (1 document ronéoté, 6 pages).
- F°2/ Ordonnance portant L.O. sur le Conseil exécutif de la Communauté" n°9067/S.G. (1 document ronéoté, 3 pages).
- F°3/ Conseil d'Etat - Séance du 29/10/58 : Avis sur le projet d'Ordonnance portant L.O. relative à la représentation de la République au Sénat de la Communauté n°8978/S.G. (1 document ronéoté, 1 page).
- F°4/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Sénat de la Communauté n°8754/S.G avec Inscription manuscrite "Conseil d'Etat" (1 document ronéoté, 4 pages).
- F°5/ Conseil d'Etat - Séance du 29/10/58 : Avis Ordonnance portant L.O. sur le Sénat de la Communauté n°8980/S.G. (1 document ronéoté, 4 pages).
- F°6/ Conseil d'Etat - Séance du 29/10/58 : Note au sujet du projet d'Ordonnance portant L.O sur le Conseil exécutif de la Communauté n°8979/S.G. et Avis (1 document ronéoté, 5 pages).
- F°7/ Conseil d'Etat - Commission spéciale créée pour l'examen des projet de L.O. n° 275.574 du Rapporteur ORDONNEAU avec le projet d'Ordonnance portant L.O. sur la Cour arbitrale de la Communauté (1 document, 5 pages).

- F°8/ Conseil d'Etat - Commission spéciale n°275.577 : rapporteur DESCHAMPS sur le projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Sénat de la Communauté (1 document, 4 pages).
- F°9/ Conseil d'Etat - Commission spéciale n°275.573 : Rapporteur DESCHAMPS, projet de L.O. relative à la représentation de la République au Sénat de la Communauté (1 document ronéoté, 1 page).
- F°10/ Conseil d'Etat - Commission spéciale n°275.578 : Rapporteur PÉPY sur le Projet d'Ordonnance portant L.O. de la Communauté sur le Conseil exécutif de la Communauté avec des annotations manuscrites (1 document ronéoté, 3 pages).
- F°11/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Conseil exécutif de la Communauté n° 8750/S.G. 22/10/58 : Inscription manuscrite "Texte Conseil d'Etat" (1 document ronéoté, 2 pages).
- F°12/ Projet de L.O. relative à la représentation au Sénat de la Communauté n° 8744/S.G : Inscription manuscrite "Texte Conseil d'Etat" (1 document ronéoté, 2 exemplaires, 1 page).
- F°13/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Sénat de la Communauté n° 8754/S.G. : Inscription manuscrite "Texte Conseil d'Etat" - (1 document ronéoté, 4 pages).
- F°14/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur la Cour arbitrale de la Communauté » n° 8742 : « Texte pour Conseil d'Etat » (1 document ronéoté, 3 exemplaires, 5 pages).
- F°15/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Sénat de la Communauté" n° 8427 : « Texte pour Conseil d'Etat » (1 document ronéoté, 4 pages).
- F°16/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Conseil exécutif de la Communauté n° 8429bis : « Texte pour Conseil d'Etat » (1 document ronéoté, 2 exemplaires, 2 pages).
- F°17/ Projet de L.O. relative à représentation de la République au Sénat de la Communauté n° 8673 : « Texte pour Conseil d'Etat » (1 document ronéoté, 2 exemplaires, 1 page).
- F°18/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur la Cour arbitrale de la Communauté » n° 8428 : avec corrections manuscrites (1 document, 5 pages).
- F°19/ Rectificatif pages 3 et 4 du projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Sénat de la Communauté (1 document ronéoté, 2 pages).
- F°20/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Sénat de la Communauté n° 8427 : avec nombreuses corrections manuscrites - (1 document ronéoté, 4 pages).
- F°21/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Conseil exécutif de la Communauté 16/10/58 (6 pelures, 2 pages).

- F°22/ Projet d'Ordonnance portant L.O, sur le Sénat de la Communauté 16/10/58 (1 document ronéoté violet, 4 pages).
- F°23/ Notes datées du 7/10/58 au sujet de la procédure devant la Cour arbitrale (8 pelures).
- F°24/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Sénat de la Communauté" n° 8490/S.G. avec de nombreuses corrections manuscrites (1 document ronéoté).
- F°25/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Conseil exécutif de la Communauté n° 8491/S.G avec de nombreuses corrections manuscrites (1 document ronéoté, 2 pages).
- F°26/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur la Cour arbitrale de la Communauté daté du 7/10/58 (13 pages).
- F°27/ Compositions variantes au sujet de la Cour arbitrale de la Communauté (1 document ronéoté en violet, 2 pages).
- F°28/ Projet de L.O. relative à la Cour arbitrale (document ronéoté violet, 3 pages).
- F°29/ Projet de L.O. relative la représentation de la République au Sénat de la Communauté (1 document ronéoté violet,1 page).
- F°30/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Sénat de la Communauté : avec quelques corrections manuscrites (1 document ronéoté violet, 4 pages).
- F°31/ Représentation au Sénat des Etats membres de la Communauté : Tableaux statistiques (2 pelures).
- F°32/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Conseil exécutif de la Communauté : avec quelques corrections manuscrites (1 document ronéoté viole, 3 pages).
- F°33/ Projet d'Ordonnance portant L.O. sur le Sénat de la Communauté : avec quelques corrections manuscrites (1 document ronéoté violet, 5 pages).
- F°34/ Projet d'Ordonnance portant L.O, sur le Conseil exécutif de la Communauté : avec quelques corrections manuscrites (1 document ronéoté violet, 2 pages).
- F°35/ Projet de L.O. relative à la représentation de la République au Sénat de la Communauté (1 document ronéoté violet, 1 page).
- F°36/ Communauté au sujet du Chef de l'Etat, de l'exécution des décisions de la Communauté et de la Nationalité (1 feuille manuscrite).

Dossier II. Dispositions transitoires.

- F°1/ Ordonnance période transitoire concernant le projet d'ordonnance relatif au fonctionnement des pouvoirs publics pendant la période transitoire : documents n° 8349/S.G., 8420/S.G., tableaux comparatifs, avec quelques corrections et annotations manuscrites (1 dossier).
- F°2/ Note sur les délais préalables à l'élection du Président de la République (1 page).
- F°3/ Projet de calendrier pour l'application de la Constitution (1 document, 3 pages).
- F°4/ Documents relatifs à la représentation des députés et des sénateurs des T.O.M. et des dispositions transitoires dans les T.O.M. (3 documents).
- F°5/ Dispositions transitoires diverses (1 document, 4 pages).

Dossier III. Fonctionnaires Algérie.

- Ensemble de documents relatifs au reclassement des fonctionnaires ayant servi Outre-Mer :
 - F°1/ Document n°5551/S.G du 10/04/62.
 - F°2/ Procès-verbal de la réunion tenue le 6/04/62 sous la présidence de RACINE.
 - F°3/ Circulaire n° 4655/S.G. du Premier ministre du 10/04/62 au sujet de l'affectation des fonctionnaires de l'Etat en Algérie.
 - F°4/ Lettre du 30/03/62 du ministre de l'Intérieur Roger FREY au Premier ministre au sujet du retour en métropole des fonctionnaires de police ayant servi en Algérie.

Dossier IV. Votes après question orale avec débat.

- F°1/ Le Monde 23/01/59 « Une violation de la Constitution » par Jacques FAUVET et Le Monde 5/02/59 - Lettre de Jean de BROGLIE.
- F°2/ Projet de résolution tendant à fixer les conditions provisoires de fonctionnement de l'Assemblée nationale - Document A.N., première législature n° 3.
- F°3/ Exemplaires de la brochure J.O. n°58.201, Ordonnance 58.1099 et 58.1100 du 17/11/58 sur l'application de l'article 23 de la Constitution ; fonctionnement des assemblées parlementaires.
- F°4/ Étude sur le règlement de l'Assemblée nationale datée du 28/02/59 non signé (1 document de 42 pelures).

- F°5/ Projet d'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale : contient un tableau comparatif du texte de l'Instruction générale provisoire et du nouveau texte proposé - (1 document imprimé, 30 pages).
- F°6/ Rapport supplémentaire relatif au projet de règlement définitif de l'Assemblée nationale (après décision du Conseil Constitutionnel). Document A.N. première législature n° 210.
- F°7/ Décision du Conseil Constitutionnel des 16/18 et 24/06/59 (Règlement A.N.)
- F°8/ Décision du Conseil Constitutionnel des 24 et 25/06/59 (Règlement du Sénat)
- F°9/ Documents relatifs à la position du Conseil Constitutionnel sur les questions orales avec débat (2 documents).
- F°10/ 1 dossier contenant une intervention de Michel DEBRE, un document du rapporteur de la Commission du suffrage universel à propos de la procédure des questions orales avec débat et Conseil de la République 14/06/49, page 1393.
- F°11/ Dossier de notes diverses au sujet des votes après questions orales.
- F°12/ Dossier « Articles de presse » au sujet du vote après questions orales.

Dossier V. Régime électoral de l'Assemblée nationale.

- F°1/ Note sur les répercussions du futur recensement de 1962 sur la composition de l'Assemblée nationale.

Dossier VI. Application de l'article 16.

- Dossier relatif à l'application de l'article 16 :
 - F°1/ Réunion du Parlement pendant l'application de l'article 16 de la Constitution.
 - F°2/ Lettres du Président de la République et du Premier ministre relatives aux conditions de délibération des assemblées parlementaires pendant l'application de l'article 16.
- F°3/ 15 dossiers relatifs aux décisions prises en exécution de l'article 16 : la plupart des dossiers contiennent le texte de la décision ainsi que l'avis (non publié) du Conseil Constitutionnel.
- F°4/ Décret du 3/05/61 portant dissolution du Conseil de l'Ordre des avocats près la Cour d'appel d'Alger.
- F°5/ Projet de décision relative à la mise en oeuvre de l'article 16 de la Constitution (1 dossier).
- F°6/ Dossier de 1967 relatif aux questions posées à Michel DEBRÉ par Michèle VOISSET en vue de sa thèse sur l'article 16 avec le projet de réponse préparé par J.S.C.

- F°7/ Divers documents relatifs à la mise en oeuvre de l'article 16 et au contrôle de légalité exercé à l'égard des décisions.

Dossier VII. Session de plein droit - Réunion de septembre 1961.

- F°1/ Echange de lettres entre le Président de l'Assemblée nationale et le Premier ministre des 4 et 5 septembre 1961 au sujet de l'application de l'article 40 de la Constitution.
- Ensemble de documents au sujet de la recevabilité d'une motion de censure pendant l'application de l'article 16 :
 - F°2/ Note J.S.C. du 14/09/61.
 - F°3/ Décision du Président de l'Assemblée nationale du 19/09/61.
- F°4/ « Note sur la recevabilité de la proposition de loi 319 Sénat tendant à déterminer les conditions suivant lesquelles seront fixés par décret les prochains prix d'objectif de certains produits agricoles » (1 document ronéoté).
- F°5/ Relevé des décisions du Conseil de cabinet du lundi 28/08/61 à 21 h.
- F°6/ Proposition de loi A.N. première législature n° 1426 au sujet des prix d'objectif de certains produits agricoles
- F°7/ Notes du 5/09/61 de J.S.C. au sujet des irrecevabilités des articles 40 et 41 de la Constitution à propos des propositions de loi agricoles (2 documents).
- F°8/ Copie de la lettre du Général de Gaulle au Premier ministre du 31/08/61 relative aux travaux du Parlement (Lettre rendue publique) (1 exemplaire).
- F°9/ Propositions de loi relatives aux problèmes agricoles A.N., première législature n° 1426 (2 exemplaires) A.N. première législature n° 1427 (5 exemplaires) et Sénat 60/61 n° 318.

Dossier VIII. Article Revue française de Science Politique.

- F°1/ Dossier relatif à l'article à paraître de François GOGUEL dans le numéro spécial de mars 1959 de la *RFSP* sur « l'élaboration des Institutions de la République dans la Constitution du 4/10/58 » : texte dactylographié de François GOGUEL à J.S.C. avec demande d'avis. Quelques documents divers.

CE 199806/6/3

- F°1/ Communiqué de presse de l'Assemblée nationale du 6/05/60 au sujet de la modification de l'article 85 de la Constitution.
- F°2/ Note de J.S.C. du 5/11/59 sur le contreseing des décrets de nomination des magistrats.
- F°3/ « Application de l'article 40 de la Constitution la discussion parlementaire du projet de réforme fiscale » (1 pelure).

Dossier I. Article 49 De la Constitution.

- F°1/ Note dactylographiée et manuscrite de J.S.C. sur les « Conditions dans lesquelles la question de confiance a été posée sur la loi programme militaire ».
- F°2/ Documents daté d'avril 1960 relatifs à la discussion d'une motion de censure pendant l'absence du Président de la République avec les lettres de Michel DEBRÉ et de CHABAN-DELMAS.
- F°3/ Lettre du 2/12/60 du Président de l'Assemblée nationale au Premier ministre au sujet du dépôt d'une motion de censure.
- F°4/ Lettre du 18/11/60 du Président de l'Assemblée nationale au Premier ministre au sujet d'une motion de censure.
- F°5/ Note de J.S.C. du 21/11/60 « Conditions dans lesquelles certaines questions de confiance ont été posées sous la IVème République » (1 pelure).

Dossier II. Article 47 De la Constitution.

- F°1/ Ensemble de documents relatifs aux conditions d'examen des projets de loi de finances de 1959, 1960 et 1962 par les commissions parlementaires et les assemblées, avec correspondances entre DEBRÉ, CHABAN-DELMAS, REYNAUD et MONNERVILLE.
- F°2/ Échange de lettres entre le Président de l'Assemblée nationale et le Premier ministre sur les conséquences au regard des délais de l'article 47 d'une éventuelle mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement (novembre 1959).
- F°3/ Lettre du Président de l'Assemblée nationale au Premier ministre du 4/08/60 au sujet de l'ordre du jour de la session de l'automne 1960.

- F°4/ Divers documents relatifs au calendrier de la discussion des projets de loi de finances pour 1960/1961.
- F°5/ Lettre de Paul REYNAUD (pelure) au ministre des Finances du 16/12/60 au sujet de la loi de finances pour 1961.
- F°6/ Lettre de Michel DEBRÉ à Marc JACQUET, rapporteur général du budget au sujet de la discussion du projet de loi de finances pour 1961.
- F°7/ Dossier relatif à la demande d'adhésion du Premier ministre par la commission des Finances du Sénat au sujet du projet de loi de finances pour 1960.
- F°8/ Dossier relatif à la proposition de loi organique des sénateurs PELLENC et ROUBERT, tendant à modifier l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.
- F°9/ Dossier contenant des notes diverses sur des problèmes de procédure à propos du projet de loi de finances pour 1960.
- F°10/ Note de J.S.C. du 28/10/59 « Note sur les délais prévus pour le vote des lois de finances ».
- F°11/ Note du 9/11/59 sur l'exercice du droit d'amendement parlementaire en matière fiscale.
- F°12/ Note de J.S.C. du 10/11/59 « Note sur l'examen du projet de réforme fiscale - Application de l'article 40 De la Constitution ».

Dossier III. Article 45 De la Constitution.

- F°1/ Lettre du 9/11/60 du Président de la commission de la Défense de l'Assemblée nationale au Premier ministre au sujet du cumul des articles 45, alinéa 4 et 49, alinéa 3 de la Constitution.

Dossier IV. Article 44 De la Constitution - Procédure.

- F°1/ Dossier (novembre 1959) à propos de l'interprétation de l'article 44, alinéa 3 de la Constitution.

Dossier V. Article 43 De la Constitution.

- F°1/ Echange de lettres au sujet de la limitation à six du nombre des commissions permanentes (décembre 1960).

Dossier VI. Article 34 De la Constitution.

- F°1/ Notes diverses de 1960 et 1961 sur l'interprétation du domaine de la loi.

Dossier VII. Article 28 De la Constitution.

- F°1/ Note sur les demandes de convocation du Parlement en session ordinaire à propos des problèmes agricoles, s.d.

Dossier VIII. Article 26 De la Constitution.

- F°1/ Extrait du Trait de droit constitutionnel de Joseph BARTHÉLÉMY au sujet de l'inviolabilité parlementaire.

Dossier IX. Proposition de révision constitutionnelle.

- F°1/ Proposition de révision de M. MOATTI (Document A.N première lecture n° 888).
- F°2/ Proposition de révision de M. GOULED (Document A.N première lecture n° 782).
- F°3/ Proposition de révision de M. MARCILHACY (Document Sénat 1959/1960 n° 166).

Dossier X. Lettre du Président de la République au sujet de la procédure parlementaire.

- F°1/ Lettre du Président de la République au Premier ministre du 3/06/59 au sujet des modalités d'approbation par le Président de la République des projets de lois adoptés en Conseil des ministres.

Annexe 3 - Inventaire du fonds d'archives des Renseignements généraux sur Solal-Céligny aux Archives nationales

F7/7/15536 : Direction générale des renseignements généraux, dossier n°14352 : « SOLAL-CÉLIGNY, Jérôme ».

- Ensemble de documents biographiques sur JSC :
 - F°1/ Biographie détaillée du 13 mai 1957 au sujet de J.S.C. contenant : études secondaires et supérieures, mobilisation, évasion, clandestinité, carrière, bonne moralité, absence d'activité politique, sa confession catholique et des éléments biographiques d'Isaac LEVY-SOLAL. (3 exemplaires, 3 pages).
 - F°2/ Note du 10 avril 1957 pour le commissaire divisionnaire chef du service enquête, *direction des renseignements généraux* : demande de renseignements par « une enquête discrète et complète » sur J.S.C. signé par le préfet Emile VIE.
- F°3/ Imprimé intitulé *Les hommes, les fonctions, les affaires* du 25 février 1958 relatif à l'entrée de J.S.C. au Conseil d'Etat.
- F°4/ Dépêche du 12 janvier 1959 sur l'entrée de J.S.C. au cabinet de Michel DEBRÉ comme Conseiller technique.
- F°5/ Imprimé intitulé *Les hommes, les fonctions, les affaires* du 3 mars 1960 relatif à la désignation provisoire de J.S.C. comme directeur du cabinet de Jean FOYER. (2 exemplaires)
- F°6/ Éléments biographiques de J.S.C. du service de documentation des cabinets ministériels du 29 juillet 1961 comprenant : Diplômes, Carrière, Adresses (1 original et 1 copie avec annotation « Mai 1963. Conseil d'État mais souvent à Matignon »).
- F°7/ *Revue quotidienne de presse* du 5 janvier 1962 : « Jean RAVANEL ou J.S.C. pourraient prendre la direction de la division de l'organisation chargée des questions économiques à l'état major général de la défense national ».

- F°8/ D.I.P du 6 janvier 1962 : document faisant part des hésitation de Michel DEBRÉ sur la désignation de J.S.C. ou Jean RAVANEL « à la tête de la nouvelle division de l'organisation ».
- F°9/ Biographie *Who's who* (69-70) de J.S.C. s.d.
- F°10/ Extrait du journal *Combat* du 12 octobre 1972 : Désignation de J.S.C. au C.E.S.
- F°11/ *Direction centrale des Renseignements généraux* du 12 octobre 1972 : succession de J.S.C. au CES avec bref historique de sa carrière. document identique au « D.I.P » du 14 octobre 1972.
- F°12/ « D.I.P » le 14 octobre 1972 : document identique au document de la Direction centrale des Renseignements généraux du 12 octobre 1972.
- F°13/ Extrait du journal *L'Aurore* du 14 octobre 1972 : désignation de J.S.C. comme secrétaire général du Conseil économique et social en remplacement de Jean MAMERT.
- F°14/ Extrait du journal *Le Point* du 27 février 1973 : mise en place d'une politique de relations publiques des travaux du C.E.S. par J.S.C. Avec une photographie de J.S.C.
- F°15/ Fiche d'identité récapitulative datée du 17 mai 1973.
- F°16/ *Revue quotidienne de la Presse* du 19 septembre 1974 : nomination de J.S.C. au poste de secrétaire général du C.E.S.
- F°17/ *Bulletin quotidien* du 20 novembre 1974 - Décès de J.S.C. avec éléments biographiques.
- F°18/ Extrait du journal *Le Monde* du 21 novembre 1974 relatif au Décès de J.S.C.

Inventaire dressé par ordre chronologique le 17 août 2023.

Tables des matières

LA PENSÉE CONSTITUTIONNELLE DE JÉRÔME SOLAL-CELIGNY

À la lumière de ses archives privées (1950-1969)

Sommaire	
Introduction	
PARTIE I - Penser la division horizontale du pouvoir : Le promoteur du parlementarisme rationalisé	
Chapitre I - Garantir l'efficacité de l'action gouvernementale par la séparation des domaines législatif et réglementaire	
Section I - Le rééquilibrage des pouvoirs de l'Assemblée nationale	
§ 1 - Le strict encadrement des compétences de l'Assemblée nationale	
§ 2 - La rationalisation des compétences législatives de l'Assemblée nationale	
Section II - La constitutionnalisation du pouvoir réglementaire du Gouvernement.....	
§ 1 - Le renforcement du pouvoir exécutif par la création d'un pouvoir réglementaire propre ...	
§ 2 - La protection juridique du pouvoir réglementaire face aux empiètements du Parlement	
Chapitre II - Garantir la stabilité ministérielle par la question de confiance	
Section I - La responsabilité du gouvernement par la question de confiance	
§ 1 - Le développement de la pensée de Solal-Céligny au Secrétariat général du gouvernement	
§ 2 - La réalisation de la pensée de Solal-Céligny au Comité consultatif constitutionnel.....	
Section II - Les applications de la question de confiance.....	
§ 1 - Une conception de la question de confiance s'inscrivant dans la continuité.....	
A - Les conditions préalables de la question de confiance	
B - Les conséquences juridiques de la question de confiance	
§ 2 - Les recours politiques à la procédure de confiance	
A - Le besoin de recourir prudemment à la question de confiance	
B - La possibilité de forcer la création d'une majorité parlementaire	

Partie II - Penser la division verticale du pouvoir : L'artisan d'un État colonial en mutation.....

Chapitre I - Comment diviser le pouvoir au sein d'un empire en voie de disparition : De la fédération à la communauté

Section I - La conscience des mouvements indépendantistes.....

§ 1 - Entre Empire et République : une doctrine coloniale révélée par le choix des mots

§ 2 - Entre Colonie et Communauté : un besoin de calmer les tentations indépendantistes.....

Section II - La décentralisation laborieuse des territoires ultra-marins

§ 1 - Les échecs des assimilations françaises des territoires ultra-marins

§ 2 - Les balbutiements d'une nouvelle organisation juridique *sui generis*.....

Chapitre II - Comment organiser le pouvoir au sein d'un nouvel espace ultra-marin : De l'autonomie à la dépendance

Section I - Une autonomisation limitée des États fédérés

§ 1 - Le refus de transférer une souveraineté des membres de la Communauté.....

§ 2 - Le contrôle des activités politiques des territoires d'Outre-mer.....

Section II - Une autonomisation limitée des institutions fédérales

§ 1 - Le Sénat de la communauté : une assemblée aux compétences limitées.....

§ 2 - Une Cour arbitrale de la Communauté reléguée au second rang.....

Conclusion

Sources.....

Bibliographie.....

Annexes.....

- Annexe 1 - Tableau d'équivalence des archives
- Annexe 2 - Inventaire du fonds d'archives de Jérôme Solal-Céligny au Conseil d'État.....
- Annexe 3 - Inventaire du fonds d'archives des Renseignements généraux sur Solal-Céligny aux Archives nationales