



PANTHÉON-ASSAS  
UNIVERSITÉ  
PARIS

**BANQUE DES MEMOIRES**

**Master de Droit Public Approfondi**  
**Dirigé par Monsieur le Professeur Bertrand SEILLER**  
**2021**

***Gaston Monnerville et la place du Sénat  
dans l'équilibre des pouvoirs  
constitutionnels***

**Amaury PROUVEZE**

**Sous la direction de Monsieur le Professeur Olivier BEAUD**

*À mes parents,*

## Remerciements

Je tiens à remercier tous ceux qui ont pu contribuer, par leurs enseignements ou leur soutien, à la réalisation de cette étude. J'exprime d'abord la plus profonde reconnaissance au Professeur Olivier BEAUD, qui a accepté de diriger ce travail avec ouverture d'esprit et rigueur. La lecture de ses travaux universitaires a beaucoup inspiré ma réflexion sur la discipline juridique. J'aimerais également rendre grâce au Professeur Denis BARANGER pour sa lecture et le retour judicieux qu'il a fait de ce travail.

Je souhaiterais ensuite remercier l'équipe enseignante du Master 2 Droit Public Approfondi de l'université Paris II Panthéon-Assas, pour la qualité et la diversité des enseignements dispensés, ainsi que pour sa bienveillance à l'endroit des jeunes juristes qu'elle forme.

J'exprime une sincère gratitude envers les équipes responsables des centres d'Archives, en particulier celles du Sénat et du Centre d'histoire de Sciences Po. Leur disponibilité et leur obligeance, en période de crise sanitaire, m'a été d'un appui précieux lors de mes recherches documentaires ; je me sens redevable de leurs efforts.

Mes plus chaleureux remerciements sont pour Victoire, qui m'a apporté une assistance fervente lors de la relecture et de la correction de ce travail.

Enfin, je tiens à remercier mes parents et mes frères pour leur présence et leur soutien durant mon parcours universitaire.

Je dédie ce Mémoire à mes parents, Marie-Christine et Patrick PROUVÈZE.

*« Je ne reverrai pas ta rive qui nous tente,  
France ! hors le devoir, hélas ! j'oublierai tout.  
Parmi les éprouvés je planterai ma tente.  
Je resterai proscrit, voulant rester debout.*

*J'accepte l'âpre exil, n'eût-il ni fin ni terme,  
Sans chercher à savoir et sans considérer  
Si quelqu'un a plié qu'on aurait cru plus ferme,  
Et si plusieurs s'en vont qui devraient demeurer.*

*Si l'on n'est plus que mille, eh bien, j'en suis ! Si même  
Ils ne sont plus que cent, je brave encor Sylla ;  
S'il en demeure dix, je serai le dixième ;  
Et s'il n'en reste qu'un, je serai celui-là ! »*

Victor Hugo, *Les Châtiments*, 1853.

# Sommaire

Remerciements _____	3
Introduction _____	6
<b>PREMIÈRE PARTIE : Un combat pour la valorisation d'une seconde chambre politique au sein du Parlement _____</b>	<b>16</b>
<b>CHAPITRE 1 : L'action d'un radical dans la tourmente des réformes constitutionnelles d'après-guerre _____</b>	<b>17</b>
SECTION 1 : Une première opposition à de Gaulle dans la défense des institutions de la Troisième République _____	18
SECTION 2 : Une volonté délibérée des constituants de minimiser la place du Sénat au sein des institutions _____	24
<b>CHAPITRE 2 : La participation décisive du Président Monnerville dans l'affirmation du rôle politique de la seconde Chambre _____</b>	<b>28</b>
SECTION 1 : La reconquête progressive d'attributions politiques par le Conseil de la République _____	29
SECTION 2 : Des jalons posés pour la renaissance du Sénat sous la Cinquième République _____	40
<b>SECONDE PARTIE : Un combat contre la pratique institutionnelle gaullienne _____</b>	<b>47</b>
<b>CHAPITRE 1 : Un Sénat court-circuité par un Président de la République gouvernant dans une situation de péril permanent _____</b>	<b>48</b>
SECTION 1 : La place secondaire du Sénat dans le système de gouvernement gaullien _____	48
SECTION 2 : La mise en évidence d'un état de péril permanent comme justification du système de gouvernement gaullien _____	59
<b>CHAPITRE 2 : Le Sénat monnervillois, bastion de la défense républicaine _____</b>	<b>66</b>
SECTION 1 : Le faussement du jeu normal des institutions par le recours aux procédés de démocratie plébiscitaire _____	66
SECTION 2 : La résistance tenace du Président Monnerville et du Sénat face au boycott institutionnel gaullien _____	79
<b>Conclusion _____</b>	<b>91</b>
<b>Bibliographie _____</b>	<b>94</b>
<b>Pièces jointes _____</b>	<b>98</b>
Pièce jointe 1 : allocution de remerciement de Gaston Monnerville au Conseil de la République le 21 mars 1947 _____	98
Pièce jointe 2 : document sur la réorganisation du Conseil d'Etat _____	100
Pièce jointe 3 : extrait de l'avis du Conseil d'Etat sur le référendum d'octobre 1962 _____	101
Pièce jointe 4 : lettre de François Goguel à Gaston Monnerville à l'occasion de la saisine du Conseil constitutionnel en 1962 _____	102
Pièce jointe 5 : conclusion de la consultation du Professeur André de Laubadère par le Conseil constitutionnel sur la validité d'une loi adoptée par référendum _____	104
Pièce jointe 6 : « Le Conseil de la République 1946-1956 », par Gaston Monnerville _____	105

## Introduction

Deux remarques m'ont été faites à propos de Gaston Monnerville au cours de la préparation de ce travail. Une de la part du directeur de la Bibliothèque et des Archives du Sénat, qui s'étonnait que des recherches sur Gaston Monnerville soient entreprises par un juriste et non par un historien ; une autre de la part d'un camarade chercheur qui observait qu'il était toujours intéressant de regarder l'histoire « du côté des perdants ». Ces remarques traduisent une certaine vision de cet ancien Président du Sénat : il est principalement connu — s'il l'est encore — pour son opposition à de Gaulle, ce qui relève d'un fait principalement politique à étudier sous un angle historique. Un sujet a priori sans grand intérêt pour une étude contemporaine de droit constitutionnel ; il s'agit d'un homme dont le combat aurait échoué, dont les idées auraient été démenties par l'Histoire. Or, le présent travail est animé par la conviction que le legs de Gaston Monnerville offre un intérêt significatif pour instruire notre manière d'envisager le droit constitutionnel, et fournit un terreau fertile à des réflexions institutionnelles qu'il est encore nécessaire de mener aujourd'hui concernant le régime républicain. Ces réflexions touchent de façon privilégiée la place et les fonctions du Sénat, mais aussi de façon transversale le régime politique dans son ensemble. L'étude de l'histoire et de la vie constitutionnelles apparaît nécessaire pour une meilleure compréhension du droit constitutionnel, qu'il s'agit d'appréhender comme droit politique. A ce titre, un lien doit s'établir entre la discipline et son objet politique : éclairer la règle de droit par son mode d'élaboration, sa mise en œuvre, ses implications par rapport au mode d'exercice du pouvoir. Afin de donner de la profondeur aux observations et réflexions de ce travail, le choix a été fait de mettre en perspective les idées de Monnerville avec la doctrine constitutionnelle de René Capitant. Ce rapprochement s'est imposé par le constat que ce dernier a pu être considéré comme le « père spirituel », voire le « légiste » de la Cinquième République<sup>1</sup>, et que sa réflexion juridique, notamment celle du premier Capitant<sup>2</sup>, est d'un intérêt remarquable pour mener une étude sur l'évolution du Sénat en tant qu'organe exerçant des fonctions de législation, de contrôle parlementaire et de discussion politique. Une telle étude requiert en effet de s'attarder d'abord sur l'équilibre des pouvoirs constitutionnels tel que prévu par les textes, mais aussi tel qu'effectivement mis en pratique. Se révèle alors le rôle institutionnel du Sénat, façonné durant la présidence Monnerville dès son accession à la présidence de la seconde Chambre en 1947. Mu par

---

<sup>1</sup> Voir l'introduction de la thèse d'Hélène Truchot, *Le droit constitutionnel de René Capitant ; contribution au développement d'une légitimité démocratique*, Dalloz, 2020.

<sup>2</sup> Dont un engouement contemporain a été suscité par les travaux d'Olivier Beaud, notamment par sa préface des *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Editions Panthéon-Assas, 2004.

sa conception sur la place et les fonctions d'un Sénat au sein des institutions républicaines, le Président d'Assemblée guyanais a exercé une influence déterminante sur les actions du Conseil de la République de la Quatrième République et du Sénat de la Cinquième République.

L'action politique de Gaston Monnerville en tant que Président du Sénat ne peut être reléguée au second plan de l'histoire constitutionnelle. Elle a pour fondement l'adhésion totale de l'homme à l'idéologie républicaine, reposant sur un parcours personnel remarquable (§1). Non seulement remet-elle en cause l'idéologie gaulliste, une idéologie qui imprègne toujours nos institutions en ce qu'elle repose sur la légitimité de l'organe présidentiel conférée par des procédés de démocratie directe plutôt que sur l'idée de pouvoirs s'équilibrant (§2), mais aussi met-elle en relief le rôle institutionnel de lieu de la controverse politique que peut jouer l'institution qui siège au Palais du Luxembourg (§3). L'intérêt de cette étude pour le droit constitutionnel et la réflexion juridique contemporaine s'en trouve démontré.

## **§1 Un parcours personnel remarquable**

Si le droit constitutionnel trouve un intérêt majeur dans l'étude de l'histoire constitutionnelle, c'est d'abord parce qu'il s'agit de l'exposition d'une mise en pratique du texte, dont les normes étaient jusque-là indéterminées, et des idées politiques qui sous-tendent cette application. Fondamentales pour comprendre la construction historique des institutions, on ne saurait bannir de la réflexion contemporaine les idées dominantes d'un moment de l'Histoire en les estimant prescrites. Monnerville a été le témoin privilégié — et un acteur important — d'événements majeurs de l'histoire constitutionnelle française, qu'il a traversés en défendant une certaine idée de la République, imprégnée par l'idéologie de la Troisième République. Il ne défend pas cette idéologie par commodité politique ; il adhère viscéralement à l'idéologie républicaine.

Il s'agit d'introduire l'élément biographique qui explique l'origine des idées et convictions de Monnerville, et le lien indéfectible qui lie l'homme à l'idéologie. Ce récit personnel s'impose pour expliquer la conception qu'il a de la seconde Chambre parlementaire, et son action à la tête de celle-ci.

La jeunesse de Gaston Monnerville pourrait être tirée d'un roman d'Alexandre Dumas<sup>3</sup>. Il est une anecdote<sup>4</sup> que le futur Président du Sénat rapporte dans son *Témoignage*, le premier tome de ses Mémoires, qui illustre son appréhension du pouvoir arbitraire et de la malversation. La Guyane, pays de sa naissance en 1897, était une colonie française pauvre où la corruption au sein de l'administration était chose commune, comme le montre l'histoire de son père, Saint-Yves Monnerville. Ce dernier avait exprimé sa préférence pour un candidat à une élection législative qui se trouvait être l'adversaire de celui que patronnait ouvertement l'administration locale, patronage qui constituait une coutume locale bien évidemment contraire à la neutralité dont doit faire preuve l'administration vis-à-vis du politique. Sur convocation du gouverneur de Guyane, Monnerville-père s'est vu confronté au choix de reporter son vote sur le candidat officiel, ou de subir une grave sanction administrative. Son refus catégorique de compromettre ses principes et de renoncer à sa liberté de suffrage le conduit à être révoqué, plongeant sa famille dans une précarité sévère qui ne prendra fin que deux ans plus tard, par un arrêt du Conseil d'Etat cassant la décision de révocation. Son action illustre de manière éclatante une conception républicaine du devoir reposant sur la vertu citoyenne et politique. Le jeune Gaston est empreint de l'idéologie et du certain idéalisme caractéristique de la Troisième République. Issu de la pauvreté, c'est la République qui lui permet de recevoir un enseignement et de continuer ses études grâce aux bourses qu'il décroche. Descendant d'esclaves, c'est elle aussi qui a affranchi ses ancêtres du joug colonial en leur octroyant le statut de citoyens français. Dès son enfance, il est conscient que c'est le régime autoritaire de Napoléon III qui a exilé Victor Schœlcher et aboli l'égalité républicaine, ce qui explique sa méfiance envers les hommes providentiels et les plébiscites. Son éducation est au début du XXe siècle en Guyane ce qu'elle aurait été à la fin du XIXe siècle en France. D'inspiration individualiste et libérale, l'idéologie qui lui est transmise met en rapport le droit et le politique. Il s'agit de rendre vertueux le pouvoir, en l'encadrant par des règles qui promeuvent et réalisent les idéaux de la devise française : Liberté, Égalité, Fraternité. Surtout, il est imprégné d'une aversion pour l'arbitraire, l'autoritaire, le despotisme. Ce n'est ainsi pas un hasard si René Capitant s'est intéressé à l'idéologie de la Troisième République lorsqu'il entreprenait ses études sur le régime nazi, pour trouver un

---

<sup>3</sup> Né dans le grand dénuement, de nombreux épisodes tragiques et marquants ont rythmé son existence, de son grand frère à l'agonie qui lui dit étant enfant de continuer de se montrer digne des sacrifices que font ses parents pour la famille à sa plaidoirie dans l'affaire Galmot où il dénonce les abus du gouvernement colonial en Guyane, en passant par sa résistance contre la politique de Vichy et les honneurs gratifiés par les nombreuses fonctions qu'il a été amené à occuper au sein des institutions nationales et internationales. Cela forme ce qu'on pourrait appeler la « mythologie monnervilloise ».

<sup>4</sup> Voir les pages 42 et 43 du premier tome de ses Mémoires, *Témoignage. Tome 1. De la France Équinoxiale au Palais du Luxembourg*, Plon, 1975.

modèle de comparaison mettant en lumière le caractère autocratique du régime politique du Troisième Reich. Il trouve dans les propos du philosophe Alain une traduction très juste de l'idéologie du régime républicain ; il n'est donc pas surprenant que Monnerville se revendique comme un disciple d'Alain<sup>5</sup>.

Gaston Monnerville reçoit une formation de juriste à la faculté de droit de Toulouse, où il est l'élève de Maurice Hauriou. Il soutient sa thèse de doctorat en 1920, qui porte sur Joseph-Émile Labbé et la théorie de l'enrichissement sans cause. Reçu avec les félicitations du jury, Monnerville entame une carrière d'avocat d'abord au barreau de Toulouse, puis à celui de Paris<sup>6</sup> en collaboration avec César Campinchi. Il parvient à une certaine renommée grâce à sa plaidoirie lors de l'affaire Galmot, où il défend en 1931 l'acquittement de quatorze accusés guyanais interpellés lors des émeutes consécutives à la mort de Jean Galmot<sup>7</sup>, candidat à l'élection législative de Guyane qui s'était opposé au candidat patronné par l'administration coloniale. Lors de sa plaidoirie, Monnerville démontre son inclination pour le politique en dénonçant les dérives de l'administration coloniale : « Messieurs, ce procès n'est pas le leur [celui des accusés], c'est encore une fois un procès qui les dépasse et qui nous dépasse. Je ne saurais trop le dire, ce procès est celui de toute la politique coloniale qui est soumis non pas aux douze juges que vous êtes, mais à la France elle-même dont vous êtes la symbolique émanation ». Ce goût pour la mise en perspective se révélera dans toute sa force lors de son opposition au mode d'exercice du pouvoir par de Gaulle, concentré à l'Élysée dès les premières années de la Cinquième République. Président de la seconde Chambre pendant plus de vingt ans, sa vision politique et constitutionnelle se heurte inévitablement à ce césarisme démocratique, comme à l'avatar d'un nouvel autoritarisme.

---

<sup>5</sup> Voir la première section de la première partie de ce Mémoire.

<sup>6</sup> Monnerville rapporte que lors de sa première entrevue avec le Bâtonnier de l'Ordre Albert Salles, héritier des vieilles traditions du Palais, celui-ci lui a affirmé que l'« on ne devrait s'inscrire au Barreau que si l'on a des moyens d'existence suffisants ». Cela constituait la garantie d'indépendance de l'avocat, l'honoraire étant un tribut spontané de la reconnaissance du client. Voir *Témoignage*, p. 95.

<sup>7</sup> Ce procès aboutit à l'acquittement de tous les Guyanais interpellés.

## §2 Une dénonciation sans ambages de la pratique gaullienne du pouvoir

Monnerville entre pour la première fois sur la scène politique lorsqu'il est élu député de la Guyane, mandat électoral qu'il exerce sous la Troisième République de 1932 à 1940, ayant été réélu en 1936. Son accès à la députation est le fruit d'une sollicitation populaire acquise à la suite du procès Galmot. Après une activité comme engagé volontaire durant la Seconde Guerre mondiale<sup>8</sup>, puis une activité dans la Résistance, il devient membre des deux Assemblées Constituantes de 1946. Très vite, il est élu Président de la nouvelle seconde Chambre du Parlement, alors dénommée le Conseil de la République. Le parti pris de ce travail est de considérer cette Chambre comme un Sénat ; la désignation de Sénat étant confortée par le l'auto-dénomination des conseillers de la République en « sénateurs » dès 1948, et par l'évolution de la place de l'institution au cours de la Quatrième République comme chambre participant à l'action législative et au contrôle du gouvernement, rôle qui lui est initialement dénié par les constituants. A sa tête, Monnerville joue un grand rôle comme promoteur d'un bicaméralisme équilibré et d'une collaboration entre les organes de l'Etat. Il publie en 1956 une étude qui est encore aujourd'hui une des seules études de références sur le Conseil de la République<sup>9</sup>. La bonne relation qu'entretient Monnerville avec le Président Vincent Auriol correspond à un moment où le Président de la République trouve une place déterminante dans l'équilibre des pouvoirs. Cela se traduit par l'établissement d'une « politique de l'Elysée » dans les principaux domaines de la politique gouvernementale<sup>10</sup>.

Monnerville intervient pour la promotion d'un bicaméralisme équilibré lors de la préparation de la nouvelle Constitution de 1958. Devenant le premier Président du Sénat de la Cinquième République, sa vive dénonciation de l'exercice du pouvoir présidentiel permet de mettre en relief le fait que de Gaulle ne s'est résolu au régime républicain que par pragmatisme, car il aspire à l'exercice d'un « pouvoir personnel » faisant primer le chef de l'Etat sur le chef du Gouvernement. Le référendum de 1962<sup>11</sup>, qui parachève cette aspiration, constitue à ce titre une rupture importante dans les relations entre le Sénat et les autres pouvoirs, l'Exécutif et l'Assemblée nationale à majorité

---

<sup>8</sup> Monnerville s'était par ailleurs aussi engagé volontairement lors de la Première Guerre mondiale.

<sup>9</sup> Gaston Monnerville, *Le Conseil de la République. 1946-1956*, Conseil de la République, décembre 1956. Voir la reproduction en pièce jointe 6 de ce Mémoire. Voir aussi Marc Baroli, Dominique Robert, *Du Conseil de la République au Sénat. 1946-1958*, Presses Universitaires de France, 2002, p. 7.

<sup>10</sup> Nicolas Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIXe – XXIe siècles*, Gallimard, 2015, p. 286.

<sup>11</sup> Les élections législatives suivant cet évènement marquent la naissance du fait majoritaire sous la Cinquième République.

gaulliste. L'étude du boycott institutionnel du Sénat mis en place par de Gaulle montre dans quelle mesure doit être nuancée l'affirmation de Jean Roche selon laquelle la puissance du Sénat « est au service du gouvernement ou elle lui est indifférente, mais elle ne saurait lui être hostile<sup>12</sup> ». Le Sénat monnervillois a en effet su mener une opposition efficace au gouvernement gaullien en s'imposant comme bastion de la défense républicaine, partie du rôle institutionnel de l'institution du Palais du Luxembourg qu'il convient de ne pas sous-estimer.

### §3 La mise en valeur de la vocation à la controverse politique du Sénat

Le système de gouvernement gaullien ébranle tout l'héritage du régime parlementaire des deux Républiques précédentes. Si formellement, il s'agit d'un régime parlementaire, en ce que le texte constitutionnel de 1958 pose un gouvernement responsable devant les Chambres, le régime politique tel qu'il est pratiqué par de Gaulle semble hors cadre. Résultat d'une « interprétation présidentialisante de la Constitution », le pouvoir exécutif est capté par le chef de l'Etat. C'est le *présidentialisme*. La tension se trouve alors dans la place qu'occupe le Président de la République dans l'équilibre des pouvoirs constitutionnels.

Cette notion d'équilibre des pouvoirs, impliquée par une division préalable des différents pouvoirs au sein du texte constitutionnel, désigne moins une vérité effective que le vœu d'un idéal : celui d'un agencement harmonieux, d'une juste collaboration entre les organes de l'Etat. Le pouvoir consiste en l'exercice d'une fonction par un ou plusieurs organes, le terme de pouvoir pouvant désigner soit une fonction soit un organe. L'équilibre désigne une situation harmonieuse de collaboration entre organes pour la bonne réalisation des fonctions qui leur sont échues, interaction qui nécessite une certaine répartition des fonctions entre organes, et qui ne peut se constater que par la pratique. A ce titre, Monnerville œuvre tout au long de sa présidence pour une collaboration entre pouvoirs publics, ce qui donne de l'importance à une étude du rôle institutionnel du Sénat complétant une étude plus classique sur la place de l'institution telle que définies par les règles constitutionnelles. Dans ce sens, il convient de regarder le Sénat en priorité comme un organe. Or, c'est sur ce point que le témoignage de Monnerville est précieux.

---

<sup>12</sup> Jean Roche, *Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958*, RDP, 1959, p. 1194.

La place des organes parlementaires dans l'équilibre des pouvoirs a en effet été ébranlée par la pratique gaullienne, de Gaulle concevant l'organe parlementaire comme un « avaliseur<sup>13</sup> » de l'activité de l'Exécutif et non plus comme un lieu de la décision politique. La place du Sénat est également fragilisée par le boycott institutionnel pratiqué par de Gaulle bien que, contre toute attente, la seconde Chambre s'affirme comme le lieu de la défense républicaine après le référendum de 1962 sous l'impulsion de son Président.

Cette évolution est produite par un changement du champ de référence de la responsabilité politique de l'Exécutif. Comme le souligne Denis Baranger, « la place du principe de responsabilité politique au sein des régimes constitutionnels modernes peut ainsi être comprise d'une première façon, comme le mouvement d'assujettissement progressif du pouvoir étatique dans son ensemble, et du pouvoir exécutif en particulier, à une épreuve permanente de légitimité<sup>14</sup> ». L'épreuve de légitimité est, dans le régime de la Cinquième République, moins à trouver dans le contrôle parlementaire que dans les procédés de démocratie directe, dont le référendum est la figure de proue. Cette orientation était en puissance dès 1958, et se réalise pleinement avec la réforme constitutionnelle de 1962<sup>15</sup>.

L'étude des écrits de Monnerville revêt un intérêt de premier plan dans la mesure où ils proposent une réflexion sur la notion de fidélité dans l'interprétation du texte constitutionnel. Se montrer fidèle à celui-ci, c'est respecter et accomplir la volonté du peuple constituant. Le Président d'Assemblée ne se révèle pas fétichiste des mots, mais volontaire pour appliquer avec une certaine latitude les normes constitutionnelles afin de les adapter aux situations politiques ; il a en effet conscience de l'indétermination du texte constitutionnel. Cette adaptabilité résulte d'une réflexion sur l'esprit de la Constitution, qui désigne pour lui l'esprit du régime parlementaire. Il a œuvré pour le retour au pouvoir du général de Gaulle, fait témoignant de son ouverture initiale envers l'homme

---

<sup>13</sup> Expression de Monnerville, dans le second tome de ses Mémoires, Gaston Monnerville, *Vingt-deux ans de présidence*, Le Cherche-Midi, 2003.

<sup>14</sup> Denis Baranger et Stéphane Rials. *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Presses Universitaires de France, 1999, pp. 24-25.

<sup>15</sup> Jean-Marie Denquin note que Capitant « considère moins [la portée de la réforme de 1962] comme une innovation radicale, susceptible à elle seule de bouleverser l'économie du système, que comme une mise en conformité de la lettre avec la logique profonde, auparavant inachevée, du régime. La pratique était en avance sur la théorie : elles se rejoignent maintenant ». Dans *L'interprétation de la Constitution de la Ve République par René Capitant*, Jus Politicum, n° 26.

du 18 juin et ses projets de réforme, et s'accordait pour un rééquilibrage institutionnel à la suite de la grave situation d'instabilité ministérielle qui caractérisait le régime politique de la Quatrième République. Sa critique du césarisme démocratique met en relief le rôle institutionnel inattendu et en un sens singulier du Président de la République au sein du système de gouvernement de la Cinquième République, qui ne trouve pas une place cohérente et satisfaisante au sein du régime parlementaire établi par le texte. Cela se ressent par la mise en lumière de contradictions fortes entre le *sein* et le *sollen* constitutionnel. En effet, la détermination de la politique de la Nation n'est pas le fait du chef de gouvernement responsable devant les Chambres, mais de l'arbitre institutionnel irresponsable qu'est le Président de la République ; le pouvoir n'est pas distribué de manière équilibrée au sein des institutions et des grands corps, mais centralisé par un organe.

L'intérêt théorique d'une telle étude réside ainsi dans une réflexion s'appuyant sur un morceau vaste et fondamental de l'histoire constitutionnelle française (les années 1946-1969), et portée par l'idée que le cadre juridique constitutionnel est ouvert à plusieurs systèmes de gouvernement<sup>16</sup>. Capitant est la figure de proue de cette méthodologie constitutionnelle, étant le grand promoteur du droit constitutionnel non-écrit. Comme il le relève, la notion de droit positif, bien loin d'exclure la notion de droit constitutionnel non-écrit, la suppose. Il peut alors remarquer que « le droit positif n'est pas le droit posé par un législateur, il est le droit en vigueur, c'est-à-dire le droit appliqué, dont les prescriptions reçoivent généralement exécution dans une société donnée<sup>17</sup> ». C'est ce qui le porte à employer la notion de « Constitution positive », qu'il différencie du texte constitutionnel, la « Constitution écrite ». L'étude de l'action politique de Monnerville et du rôle institutionnel du Sénat met en valeur la distinction entre le droit de la Constitution et la concrétisation de l'action des institutions dans la pratique. Cependant, là où Capitant dévalorise de manière radicale le droit constitutionnel non-écrit, selon lui frappé d'une incertitude et d'une incapacité à traduire le régime politique en vigueur, Monnerville établit une balance différente, demeurant attaché au droit constitutionnel écrit. Il y voit en effet, dans la tradition du constitutionnalisme, la garantie de l'arbitraire qui est fournie par la règle de droit écrite, posée. Le régime démocratique repose selon lui sur un équilibre des pouvoirs inscrit dans le texte constitutionnel que les responsables politiques et les institutions assurent et appliquent dans la visée de résoudre au mieux les problèmes de la vie en société, avec un pragmatisme nécessaire à

---

<sup>16</sup> Voir l'article d'Armel le Divellec, *Constitution juridique, système de gouvernement et système politique*, dans *Vies politiques, Mélanges en l'honneur de Hugues Portelli*, Dalloz, 2018, p. 90.

<sup>17</sup> René Capitant, *Le droit constitutionnel non-écrit*, Recueil d'études en l'honneur de François Géný, Sirey, 1934, p. 2.

son maintien. Lors du débat parlementaire du 18 décembre 1968, le Président Monnerville a l'occasion d'affirmer que :

[...] l'expérience politique s'acquiert à longueur d'année, au contact des hommes, par la confection de la loi, mais en tenant compte, justement, de l'incidence de son application sur les humains. Bâtir des théories dans un cabinet, la plume à la main, ou dans un colloque, c'est très beau. [...] Mais quand je suis devenu homme politique et d'abord avocat, j'ai commencé à comprendre ce qu'était un texte de loi par l'application qu'il fallait en faire aux causes que je défendais ou en face desquelles je me présentais. [...] je me suis rendu compte qu'il était bon d'avoir des notions juridiques comme base, mais qu'il était mieux d'essayer de les éclairer à la lumière de la compréhension humaine<sup>18</sup>.

Il n'existe pas d'étude d'histoire constitutionnelle portant sur le Sénat tel que présidé par Gaston Monnerville. Cette lacune s'explique d'abord par le peu d'intérêt de la doctrine vis-à-vis du régime constitutionnel de la Quatrième République, plus encore vis-à-vis du Conseil de la République que Monnerville a présidé durant près de douze ans. Elle s'analyse aussi par le manque d'intérêt qui peut être porté aujourd'hui pour les institutions parlementaires sous la Cinquième République, notamment par rapport aux Présidents des Assemblées parlementaires. Monnerville a cependant été un des Présidents de Chambre les plus marquants de l'histoire constitutionnelle. Les études qui lui sont consacrées sont peu nombreuses et n'ont pas un caractère juridique. On peut d'abord citer la remarquable biographie de Jean-Paul Brunet, historien qui a pu collaborer avec le « Républicain qui défia de Gaulle », œuvre remarquablement documentée mais qui comporte des développements qui ne sont pas assez détaillés sur les périodes de la vie de l'homme qui intéressent le droit constitutionnel<sup>19</sup>. Il est à noter qu'un travail de science politique a été réalisé sur l'affrontement entre Monnerville et de Gaulle, traitant spécifiquement du référendum de 1962 et du boycott institutionnel du Sénat, les deux moments les plus communément mis en avant lorsqu'est évoqué Monnerville. L'auteure, Vanessa Dautet, a notamment pu bénéficier d'un entretien avec François Goguel ; son Mémoire mobilise des sources dignes d'intérêt, bien que le propos ne soit pas proprement juridique. Une thèse d'histoire a été réalisée sur Monnerville et la

---

<sup>18</sup> Voir le Journal officiel, débats parlementaires au Sénat, séance du 18 décembre 1968, p. 2195.

<sup>19</sup> Jean-Paul Brunet, *Gaston Monnerville. Le Républicain qui défia de Gaulle*, Albin Michel, 1997. Le constitutionnaliste doit s'intéresser spécifiquement aux chapitres IX, X, XII, XIII et XIV.

Guyane<sup>20</sup>, l'étude allant jusqu'à 1948, date où il perd le soutien électoral guyanais qu'il avait acquis depuis 1932. Elle a l'intérêt de relever son action en tant que député de Guyane et sous-secrétaire d'Etat aux colonies.

Pour ce travail, les archives liées à Gaston Monnerville ont été mobilisées ; la plus grande partie se trouve au Centre d'histoire de Sciences Po, centre de recherche créé en 1984 au sein de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. C'est à cet endroit que se trouvent également les archives de François Goguel. L'autre partie, comprenant le Mémoire de Vanessa Dautet, se trouve aux Archives du Sénat.

Le présent travail vise à promouvoir une réflexion sur la place du Sénat au sein des institutions, celles de la Quatrième comme celles de la Cinquième République, promue par une étude des idées et de l'action politique de Gaston Monnerville. Dans un premier temps, nous porterons un regard sur son combat pour la valorisation d'une seconde chambre politique au sein du Parlement (Partie 1), puis nous aborderons ensuite son combat contre la pratique institutionnelle gaullienne (Partie 2).

---

<sup>20</sup> Thèse de Rodolphe Alexandre, *Gaston Monnerville et la Guyane 1897-1948*, dirigée par Lucien Abenon et soutenue en 1999 à l'université des Antilles et de la Guyane, éditée par Ibis Rouge Editions.

## PREMIÈRE PARTIE :

### Un combat pour la valorisation d'une seconde chambre politique au sein du Parlement

Le 15 décembre 1946, Gaston Monnerville est désigné conseiller de la République par le collège électoral de la Guyane, sans même s'être porté candidat à cette fonction. Il se retrouve en quelques mois le Président d'une institution républicaine déchu, vestige de l'ancien Sénat de la Troisième République. Toutefois, le Conseil de la République va s'affirmer politiquement au sein du nouveau système de gouvernement grâce à l'action décisive du Président Monnerville, posant les jalons du futur Sénat de 1958 (Chapitre 2). La doctrine a pu rétrospectivement qualifier le Conseil de la République d'« enfant chétif d'un compromis laborieux<sup>21</sup> ». Cela s'explique par la méfiance et le désintérêt que portaient les constituants de 1946 au bicaméralisme lors de la phase de réforme institutionnelle d'après-guerre, durant laquelle la place du Sénat dans le système de gouvernement est particulièrement remise en cause. L'action politique de Monnerville pendant cette période met en exergue les positions et idées qui parcourent de manière constante sa carrière au sein de la seconde Chambre parlementaire (Chapitre 1).

---

<sup>21</sup> L'expression est de Marc Baroli et Dominique Robert dans *Du Conseil de la République au Sénat. 1946-1958*, Presses Universitaires de France, 2002, p. 13.

## CHAPITRE 1 :

### L'action d'un radical dans la tourmente des réformes constitutionnelles d'après-guerre

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, Monnerville participe activement à la refonte du Parti radical, auquel il est demeuré fidèle depuis le début de son engagement politique<sup>22</sup>. Il considère que dans le climat politique d'alors :

[...] les radicaux-socialistes étaient à peu près les seuls à ne pas traiter affectivement ce problème capital ; à apporter réflexion et objectivité à son examen ; à demander que, tout en procédant aux réformes indispensables, on ne fit pas table rase du passé, on n'abolit pas d'un trait de plume près de quatre-vingts années d'expérience politique<sup>23</sup>.

Une telle remarque met en cause une opinion courante lors des bouleversements politiques d'une époque, sur laquelle s'appuient de nombreux partis politiques : celle que le changement de texte constitutionnel et l'abolition des institutions du passé s'avère nécessaire pour faire évoluer les choses et faire face aux problèmes nouveaux. Cette remarque permet aussi de mettre en question l'opinion selon laquelle la révision constitutionnelle ne peut se concevoir que par la modification formelle de la Constitution. Monnerville fait peu de cas du manque d'opportunité politique que représente le fait de défendre un parti qui apparaît comme le symbole du régime qui a accepté la collaboration et voté la prise de pouvoir du Maréchal Pétain. Sa remarque montre son attachement au régime parlementaire et son conservatisme modéré, qui va s'exprimer par une première opposition à de Gaulle (Section 1), puis face à la tendance monocrémiste qui anime les réformes constitutionnelles de ce temps (Section 2).

---

<sup>22</sup> Après une brève adhésion en 1921 au Parti communiste, il choisit ensuite le Parti radical en 1922. Il y reste fidèle jusqu'à sa scission politique en 1972. Par la suite, il donne son adhésion au Mouvement des radicaux de gauche (MRG).

<sup>23</sup> *Témoignage*, p. 354.

## SECTION 1 : Une première opposition à de Gaulle dans la défense des institutions de la Troisième République

Dès 1945, Gaston Monnerville apparaît comme une des figures de la contestation des réformes constitutionnelles menées par le Président du Gouvernement Provisoire de la République Française (GPRF), Charles de Gaulle. Monnerville et Edouard Herriot, tous deux dirigeants du Parti radical en tant que Vice-président et Président, soulignent l'incohérence en termes de logique constitutionnelle entre le discours gaulliste tenu pendant la guerre et le court-circuitage des institutions parlementaires qu'il opère à la Libération avec la mise en place de la consultation populaire du 21 octobre 1945. Durant la guerre, de Gaulle a mis en avant une argumentation selon laquelle le régime de Vichy a été un pseudo-gouvernement inconstitutionnel qui n'a jamais aboli la République, représentée par la France libre<sup>24</sup>. Elle est développée dans la déclaration organique du 16 novembre 1940 publiée à Brazzaville, qui affirme que le gouvernement de Vichy « affecte de justifier sa création et son existence sous les apparences d'une révision des lois constitutionnelles, qui n'est en réalité que la violation flagrante et répétée de la Constitution française ». La révision constitutionnelle ainsi opérée « ne peut avoir de réelle valeur constitutionnelle », ce dont il résulte que la Constitution formelle de 1875, « malgré les attentats commis à Vichy, [...] demeure légalement en vigueur ». Herriot, en tant que membre de la Chambre des députés, tire les conséquences logiques de ce discours en adressant une lettre à de Gaulle statuant que « la Constitution (de 1875) demeur[ant] légalement en vigueur... Nous accomplirons notre mission dans le respect des institutions de la France !<sup>25</sup> ». Il s'agit de la vision que partage Monnerville, celle du système de gouvernement parlementaire qui caractérisait le régime politique de la Troisième République. Or, de Gaulle décide de ne pas remettre en fonction les bureaux des Chambres, les disant « périmés », et procède à un référendum tendant à l'élection d'une assemblée Constituante chargée de rédiger une nouvelle constitution. Déjà, l'homme du 18 juin affiche son hostilité vis-à-vis du régime parlementaire, qu'il disqualifie comme régime des partis, partis qui selon lui morcellent en des intérêts divergents la souveraineté du peuple, dont l'expression directe et totale doit se trouver dans le référendum<sup>26</sup>. Cette recherche d'une décision issue du peuple plutôt que celle d'un compromis

---

<sup>24</sup> La considération primordiale pour l'homme du 18 juin est alors de prouver qu'il est le seul représentant légitime de l'Etat français.

<sup>25</sup> *Témoignage*, p. 357.

<sup>26</sup> « Or, si j'étais convaincu que la souveraineté appartient au peuple dès lors qu'il s'exprime directement et dans son ensemble, je n'admettais pas qu'elle pût être morcelée entre les intérêts différents représentés par les partis ». De Gaulle, *Mémoires d'espoir tome 1 : Le Renouveau, 1958-1962*, Plon, 1970, p. 10.

issu de la discussion parlementaire constitue le noyau dur de l'opposition des conceptions politiques entre de Gaulle et les radicaux. Monnerville se déclare hostile au référendum institué par l'ordonnance du 17 août 1945, qui en plus de court-circuiter les Assemblées parlementaires détentrices du monopole de la révision constitutionnelle en vertu de l'article 8 de la loi du 25 février 1875, prévoit la création d'un pouvoir législatif doté d'une chambre unique pendant la période transitoire de rédaction<sup>27</sup>, chambre ayant en outre un pouvoir affaibli. Monnerville fait campagne pour le vote négatif au référendum durant l'été 1945, en accord total avec la ligne politique défendue par le Parti radical.

Il est possible de faire des corrélations entre le radicalisme, l'idéologie de la Troisième République, et les idées propres de Monnerville. L'intérêt de ses idées constitutionnelles et politiques ne réside pas dans leur originalité, mais dans leur permanence et l'éloquence par laquelle il les défend. Comme il le souligne alors, ses prises de positions « sont les mêmes que le Président Herriot [...] », elles « traduisent parfaitement notre doctrine en ce domaine et nos motifs d'action<sup>28</sup> ». La Constitution est pour lui le texte formel suprême dont les dispositions doivent être respectées non seulement dans leur lettre, mais aussi dans un certain esprit, celui du régime parlementaire fait de conventions, auquel est identifiée la pensée libérale des pouvoirs<sup>29</sup>.

Le référendum de 1945 est pour Monnerville un des quatre moments, avec 1958 et l'élaboration de la nouvelle constitution, le référendum de 1962 et celui de 1969, où il exprime nettement ses conceptions politiques. Leur essence réside dans la conjonction de cet idéal républicain<sup>30</sup>, mêlé avec un idéal humain. Monnerville met dans sa réflexion l'accent sur les valeurs

---

<sup>27</sup> « Article 4 : L'Assemblée a le pouvoir législatif. Elle a l'initiative des lois concurremment avec le Gouvernement [...] ».

<sup>28</sup> *Témoignage*, p. 364.

<sup>29</sup> Le principe politique de cette pensée est « que la pluralité et l'altercation pacifique des institutions politiques, appelées "pouvoirs" et conçus plus ou moins nettement comme des corps autonomes, sont les garanties de la liberté politique. Elle ne recherche pas directement l'unité, mais elle la produit indirectement sous forme organique ». Denis Baranger, *Le dépérissement de la pensée institutionnelle sous la V<sup>e</sup> République*, Droits, 2006.

<sup>30</sup> Comme le relève Capitant, « Le mot République a, dans la tradition politique française, un contenu matériel qui désigne moins la forme que l'idéologie de l'Etat ». *La Crise et la réforme du parlementarisme en France. Chronique constitutionnelle française (1931-1936)* dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 23 (1936), p. 14. Cité par Olivier Beaud dans *La crise de la III<sup>e</sup> République sous le regard du jeune René Capitant*, dans *Les juristes face au politique. Le droit, la gauche, la doctrine sous la III<sup>e</sup> République. Tome I*, Éditions Kimé, 2003.

d'intégrité, d'action désintéressée pour la cause républicaine, en maintenant une crainte pour le populisme, l'antiparlementarisme, la malversation, qui ont été les maux de la Troisième République (comme l'illustrent le boulangisme, l'affaire Dreyfus, ou encore la crise du 6 février 1934). Cela se traduit par une méfiance innée en l'homme providentiel. Ainsi lui convient si bien la place de principal opposant à la pratique gaullienne du pouvoir, qui se caractérise par une personnalisation du pouvoir. Tout au long de sa vie politique, il a gardé ces grandes idées directrices qui sont affiliées à la pensée radicale et à l'idéologie de la Troisième République<sup>31</sup>. Sa méfiance du despotisme et des passions populaires est typique de l'idéologie de la Troisième République. Monnerville affirme :

Toujours disciples d'Alain, nous mettons en garde les rénovateurs impatientes contre les improvisations insuffisamment mûries, et nous rappelions avec insistance l'œuvre admirable accomplie par la Troisième République<sup>32</sup>.

Cette référence au philosophe Emile Chartier est révélatrice de la volonté de Monnerville de situer le radicalisme dans l'héritage de la pensée d'un auteur reconnu, qui fait dans son œuvre le pont entre idées philosophiques individualistes, idées humanistes et idées politiques<sup>33</sup>. René Capitant, qui s'est penché en profondeur sur les écueils du parlementarisme français, a consacré un remarquable article à Alain, un des maîtres qu'il admirait, car il percevait que sa pensée révèle l'idéologie de la Troisième République<sup>34</sup>. Parmi les propos qu'il relève, il y a un passage sur la

---

<sup>31</sup> De même que nous ne pouvons parler d'une « idéologie » précise de la Troisième République sans tomber dans la simplification et l'inexactitude, il n'est pas possible de caractériser exactement l'idéologie radicale, qui n'a pas une grande cohérence doctrinale et dont le contenu a évolué dans le temps. Pour une histoire de la pensée radicale, voir les deux volumes de l'ouvrage de Serge Berstein, *Histoire du Parti Radical*, Presses de Sciences Po, 1980.

<sup>32</sup> *Témoignage*, pp. 354-355.

<sup>33</sup> Alain est souvent perçu comme le penseur du radicalisme, bien qu'il n'ait jamais appartenu au Parti radical. Comme le souligne Thierry Leterre : « On a beaucoup débattu pour savoir si la pensée d'Alain pouvait être autre chose que l'image de la IIIe République radicale, si sa politique était le simple reflet de la petite bourgeoisie de gauche des trente premières années du siècle, ou si, pour citer Simone Pètremont dans sa réponse à Aron, il s'agissait d'une « politique pour tous les temps » [...] », dans Thierry Leterre, *La raison politique. Alain et la démocratie*, Presses Universitaires de France, 2000, p. 229.

<sup>34</sup> Il soutient que « [ses propos] recèlent l'intime secret du régime, de ses grandeurs comme de ses faiblesses ». Il revisite Alain et l'individualisme français pour mettre en perspective l'idéologie nazie, d'essence anti-individualiste, qu'il étudie remarquablement durant l'entre-deux guerres. René Capitant, *Les propos d'Alain ou l'idéologie de la Troisième République*, dans *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, p. 1.

méfiance que devrait avoir l'agneau vis-à-vis du berger<sup>35</sup>. C'est sur cette parabole que Capitant appuie son affirmation selon laquelle, pour un républicain, le despotisme éclairé est plus dégradant encore que le despotisme tout court, car les citoyens sont dans un état de servitude volontaire, ayant une confiance candide dans le despote. L'idéologie républicaine est celle d'une protection de l'individu contre l'autoritarisme de l'Etat, en lien avec les principes individualistes de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Cette doctrine caractérise l'esprit politique français d'alors, et se retrouve dans les mœurs du peuple français, « dominées par cet individualisme anarchisant<sup>36</sup> ». On peut faire le parallèle avec la pensée juridique de Duguit, toute entière dominée par le souci d'établir des limites et des directions au pouvoir de fait des gouvernants<sup>37</sup>. Le lien avec la pensée d'Alain et l'idéologie de la Troisième République est patent dans les écrits de début de carrière du Professeur de Bordeaux, où il met en avant des réflexions sur le droit de résistance à l'oppression dans le sens où les gouvernés ont un devoir de résistance lorsqu'ils se font opprimer, un droit à l'insurrection. C'est d'ailleurs cette réflexion qui vaut à Duguit le surnom d' « anarchiste de la chaire » attribuée par Hauriou, et qui va l'amener vers une réflexion sur le contrôle de constitutionnalité comme moyen moins subversif de faire respecter ce qu'il nomme le droit objectif, en faisant primer les règles objectives sur les règles constructives de droit positif. Alain met en avant deux idées majeures : la méfiance que le citoyen doit avoir vis-à-vis du pouvoir<sup>38</sup> et l'importance du dialogue collégial. Il s'agit des deux éléments à la base du régime parlementaire. La doctrine radicale, pénétrée par ces principes, a ainsi pu peu à peu accepter le Sénat, qui s'est durant la Troisième République spécifié en chambre de contrôle de l'action gouvernementale. Monnerville, dans cette lignée, ne s'affirme pas contre l'Etat, ne nie pas l'existence du pouvoir, mais il vise à son bon encadrement, en le mettant au service des citoyens. L'épisode de sa jeunesse où son père, alors fonctionnaire en Guyane, est soumis par le Gouverneur de la colonie au choix

---

<sup>35</sup> « Que craindre lorsque l'on voit le berger avec son visage ordinaire et tranquille ainsi qu'au pâturage ? À quoi se fier, si l'on ne se fie à cette longue suite d'actions qui sont toutes des bienfaits ? Quand le bienfaiteur, quand le défenseur reste en paix, que pourrait-on craindre ? Et même si l'agneau se trouve couché sur une table sanglante, il cherche encore des yeux le bienfaiteur, et le voyant tout près de lui, attentif à lui, il trouve dans son cœur d'agneau tout le courage possible. Alors passe le couteau ; alors est effacée la solution, et en même temps le problème ». Alain, *Des moutons*, dans *Propos sur les pouvoirs*, 1923.

<sup>36</sup> Olivier Beaud, *La crise de la III<sup>e</sup> République sous le regard du jeune René Capitant*, cité plus haut.

<sup>37</sup> Pour une synthèse sur la ligne de la pensée juridique de Duguit, voir l'article de Charles Eisenmann en bibliographie sur Duguit, théoricien du droit.

<sup>38</sup> Ce qui d'ailleurs explique sa position pour l'incompatibilité du statut de parlementaire avec celui de ministre, contre la position de Capitant qui estime que ce cumul de fonctions est le moyen de mettre en relation les gouvernants et les gouvernés.

entre faire allégeance au candidat que l'administration locale patronne aux élections législatives ou subir une révocation de ses fonctions, qu'il accepte, permet de cerner les origines et la profondeur de ses convictions républicaines. Cependant, comme le note Capitant, l'idée de contrôle parlementaire de l'action politique est chez Alain mise en avant au détriment de l'idée d'action gouvernementale, le déséquilibre étant dû à l'excès de contrôle, qui prend forme notamment par l'action du Sénat, contre-pouvoir excessif<sup>39</sup>. Monnerville est l'héritier de cette idéologie de la Troisième République, ce qui explique les lacunes dans ses propos sur les mécanismes de rationalisation du parlementarisme, sur lesquels il ne met pas la focale. Cet héritage permet en outre de comprendre sa conception de la légitimité politique, dans l'esprit de la tradition parlementaire<sup>40</sup>. Il est toutefois à noter que ce n'est pas pour autant qu'il ne perçoit pas la nécessité d'une stabilisation du gouvernement, pour laquelle il a milité. Monnerville n'est pas un réactionnaire de principe. Il constate qu'il faut éviter l'instabilité ministérielle chronique, et il prend en compte la problématique du rééquilibrage des institutions. Sa critique au sortir de la guerre va néanmoins se concentrer sur deux thématiques : l'importance d'une seconde chambre politique au Parlement et les problèmes coloniaux, sur lesquels il va beaucoup travailler.

Le référendum 21 octobre 1945, prévu par l'ordonnance d'août 1945, se situe dans la continuité du processus de reconstitution de l'ordre constitutionnel républicain opéré d'abord par le Comité français de libération nationale<sup>41</sup>, puis par le Gouvernement provisoire de la République française<sup>42</sup>. L'ordonnance du 9 août 1944 a affirmé l'illégalité du gouvernement de Vichy tout en soutenant que la République s'était maintenue par l'action des représentants de la France libre. L'objet du référendum de 1945 était de demander au peuple français s'il souhaitait que les

---

<sup>39</sup> « Il faut donc comprendre que cette doctrine individualiste empêche la réalisation d'un régime parlementaire à l'anglaise, c'est-à-dire d'un régime capable de concilier autorité et liberté. La France a un régime parlementaire qui privilégie la liberté par rapport à l'autorité, qui est donc déséquilibré. Les spécialistes de droit constitutionnel traduisent cette idée en évoquant la dénaturation du régime parlementaire en "parlementarisme absolu" ou en "régime d'assemblée" ». Olivier Beaud, *La crise de la III<sup>e</sup> République sous le regard du jeune René Capitant*, cité plus haut.

<sup>40</sup> Comme l'écrit Olivier Beaud, « Réintégrer dans la science du droit constitutionnel l'objet de la légitimité, c'est effectivement réintroduire un élément certes, non normatif, mais essentiel à la compréhension de l'objet de ce droit, la Constitution. La raison en est tout simplement que la question de la légitimité a partie liée avec celle du régime politique ». *À la recherche de la légitimité de la V<sup>e</sup> République*, cité plus haut.

<sup>41</sup> Dont l'acte majeur en la matière est l'ordonnance du 21 avril 1943 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération.

<sup>42</sup> Avec l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental.

institutions la Troisième République soient maintenues, ce qui se ferait en rétablissement des lois constitutionnelles de 1875 qui ont été suspendues de fait en 1940, position que soutient Monnerville et le Parti radical de manière assez isolée, ou s'il voulait l'établissement d'une nouvelle constitution par une assemblée nationale constituante qui serait élue le jour même. La réponse populaire a été très largement positive<sup>43</sup> ; grand désaveu pour le Parti radical, qui n'emporte que peu de membres à l'Assemblée constituante, dominée par le Parti communiste, le MRP et la SFIO, qui se sont par ailleurs coalisés depuis le départ du général de Gaulle en janvier 1946. Monnerville va être un des quatorze députés radicaux-socialistes à siéger à la première Assemblée constituante. Les membres du groupe se sont répartis dans différentes commissions ; ainsi Paul Bastid ou Pierre Cot ont siégé à la commission de la Constitution. L'essentiel du travail de Monnerville porte sur l'outre-mer et sur la création d'une Union française succédant à l'Empire colonial<sup>44</sup>. Il a néanmoins maintenu des contacts proches avec Bastid et Cot, qui peinaient à défendre leur ligne politique.

Le projet de constitution du 19 avril 1946<sup>45</sup>, œuvre de la Première Constituante, est soumis à référendum le 5 mai 1946. Il consiste en un Parlement monocaméral, l'article 47 de ce projet étant rédigé tel que suit : « Le peuple français exerce sa souveraineté par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret ». Une seconde chambre politique est en effet perçue par la majorité des membres comme un frein à l'équilibre institutionnel souhaitable. Sa critique a été politiquement partagée pour des motifs qui divergent. La majorité communiste et la SFIO veulent que l'Assemblée nationale ait un champ d'action politique libre, sans frein provenant d'une chambre modérée et conservatrice<sup>46</sup> ; le MRP et les partis de droite se méfient quant à eux d'une seconde chambre bastion des partis de gauche. Le Sénat disparaît dans le projet pour laisser place à deux organes consultatifs, le Conseil de l'Union française (prévu aux articles 71 et s.) et le Conseil économique (prévu aux articles 64 et s.).

Ce projet est rejeté par 53 % des voix. Le rejet conduit à l'élection d'une nouvelle assemblée constituante, cette fois-ci dominée par le MRP, mais dans laquelle les partis de gauche (PCF, SFIO)

---

<sup>43</sup> 96,37 % pour l'élection de l'Assemblée, 66,48 % pour la Constitution transitoire proposée avec Parlement monocaméral.

<sup>44</sup> Spécialiste des questions coloniales, il a notamment été sous-secrétaire d'Etat aux Colonies entre 1937 et 1938 dans le cabinet Camille Chautemps, ce qui lui a en outre permis de constater les difficultés de l'instabilité ministérielle.

<sup>45</sup> Adopté par l'Assemblée constituante à 309 voix contre 249.

<sup>46</sup> Il est utile de rappeler que le Sénat a renversé le premier gouvernement Blum le 21 juin 1937, puis le second le 8 avril 1938, pour des questions budgétaires.

ont toujours la majorité. Monnerville est réélu en son sein. L'essentiel de son travail porte une nouvelle fois sur la création d'une union française<sup>47</sup>.

## SECTION 2 : Une volonté délibérée des constituants de minimiser la place du Sénat au sein des institutions

Le rejet du premier projet est souvent interprété comme le rejet d'un Parlement monocaméral. Plus généralement, il s'agit du rejet d'un équilibre des pouvoirs marqué par la domination d'une assemblée unique. Capitant, qui voit dans ce rejet une « manifestation de Démocratie authentique », considère que les partis majoritaires communistes et socialistes proposaient un projet qui n'est qu'une « apparence de Constitution qui affranchirait en réalité l'Assemblée de toute Constitution véritable<sup>48</sup> ». Le général de Gaulle, qui avait démissionné de la présidence du Gouvernement provisoire en raison d'un désaccord avec la vision parlementariste de la majorité politique de gauche élue à la Constituante, va condamner dans son discours de Bayeux, tenu durant l'élaboration du second projet, l'idée de perpétuation d'un régime qui favorise la « tyrannie des partis », le « gouvernement d'assemblée ». Comme il le souligne « comment cette unité, cette cohésion et cette discipline seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif procédait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre ? ». Le second projet, dont le point majeur en termes d'équilibre des pouvoirs est de faire du Président du Conseil le véritable chef du gouvernement, n'assure pas son indépendance vis-à-vis des partis.

Le projet de la Seconde Constituante, adopté par référendum le 13 octobre 1946, ne modifie pas en profondeur l'équilibre constitutionnel établi par le précédent projet, bien qu'il revienne à un Parlement bicaméral. Comme en 1875, l'institution d'un Sénat conditionne l'adoption du nouveau texte constitutionnel. Mais il y a toujours une volonté clairement affichée de ne pas recréer une seconde chambre politique, et cela au risque de ne pas cerner clairement la place et le rôle de la nouvelle institution parlementaire au sein de l'équilibre des pouvoirs. Pour

---

<sup>47</sup> Voir notamment son intervention à la deuxième séance du 18 septembre 1946, où il défend le maintien dans le texte constitutionnel d'un préambule contenant une déclaration de principes concernant l'Union française. Il défend la création d'une citoyenneté française pleine pour les populations des colonies.

<sup>48</sup> René Capitant, « Gaullistes et Républicains, répondez : non », cité par Hélène Truchot, *Le droit constitutionnel de René Capitant ; contribution au développement d'une légitimité démocratique*, Dalloz, 2020. p. 258.

comprendre la volonté des constituants, il convient de se pencher sur le rapport du rapporteur général de la commission de la Constitution Paul Coste-Floret<sup>49</sup>. Reconnaissant qu'« en établissant un régime bicaméral, le projet croit être conforme à la volonté exprimée par le peuple français lors du dernier référendum », il précise toutefois que « la Commission a pris toutes précautions pour ne pas ressusciter le Sénat de la Troisième République » et créer « seulement une chambre législative ». Entendue comme telle, elle doit être pour l'Assemblée nationale « une chambre de réflexion qui représente les collectivités locales, berceau de toutes nos libertés et qui a pour mission d'attirer [son] attention sur tel ou tel aspect de ses travaux. ». La distinction opérée entre chambre législative et chambre politique semble artificielle. La participation au processus législatif est une activité politique. Ce que les constituants veulent entendre, c'est que le Conseil de la République n'a qu'un rôle purement consultatif dans la procédure législative, son avis pouvant être surmonté souverainement par l'Assemblée nationale en cas de désaccord. C'est ce qui est disposé à l'article 20 de la Constitution, qui mentionne que sont examinés pour avis les projets et propositions de loi votés en première lecture par l'Assemblée nationale. Le rapport développe que « si l'avis est conforme, ou s'il n'a pas été donné dans ce délai, la loi est promulguée dans le texte voté par l'Assemblée nationale. Si l'avis n'est pas conforme, l'Assemblée nationale examine le projet ou la proposition de loi en seconde lecture ». L'Assemblée nationale statue « définitivement et souverainement sur les seuls amendements proposés par le Conseil de la République en les acceptant ou en les rejetant en tout ou en partie ». La majorité requise pour ce second vote a été adoptée par la Commission « pour donner une force réelle aux avis du Conseil de la République ».

Ainsi, les constituants envisagent une seconde chambre consultative au service de l'Assemblée nationale, toujours dans un esprit monocamériste. L'objectif est notamment d'éviter que le gouvernement soit responsable devant une autre chambre, ce qui doit assurer un système de gouvernement d'inspiration britannique, et de ne pas souffrir les délais liés à la navette parlementaire. Le rapport conclut lapidairement en affirmant que « le système adopté ménage tous les bénéfices du bicaméralisme et en évite les défauts ».

On retire de cette première présentation du Conseil de la République des incertitudes fortes quant à son rôle. L'opposition d'une chambre politique à une chambre « seulement législative » est maladroite ; il semble falloir comprendre que la dimension politique est retirée à l'institution en raison du fait que ses avis — seulement consultatifs — ne lient pas l'Assemblée nationale.

---

<sup>49</sup> Rapport du 5 mai 1946, accessible dans la revue Pouvoirs n° 76, *La IV<sup>e</sup> République*, janvier 1996, pp. 7-26.

Toutefois, la faiblesse des attributions juridiques de cette Chambre dans le travail législatif est contrebalancée par le fait qu'elle fasse partie du Parlement, et par le fait que ses membres soient élus<sup>50</sup>. Or, cette représentation peut donner aux avis de l'institution une force proprement politique ; on peut ici faire référence à l'ancien Sénat romain qui ne rendait formellement que des avis. Néanmoins ceux-ci, par leur autorité (*auctoritas*), liaient pratiquement les magistrats. Il semble naïf de considérer qu'une chambre dotée de parlementaires élus ne se prononce pas politiquement sur les projets ou propositions de lois qui leur sont soumis. Coste-Floret évoque le rôle de représentant des collectivités locales du Conseil de la République. Or, la Constitution de 1946 ne fait nullement mention d'un tel rôle, à moins de le déduire de l'article 6 qui dispose que « le Conseil de la République [est élu] par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect ». Ce rôle est d'autant plus minoré par le mode d'élection des conseillers de la République, qui est réglé par une loi du 27 octobre 1946<sup>51</sup>, « certainement le texte le plus compliqué qu'offre l'histoire du droit électoral français » selon le mot de Vedel<sup>52</sup>. Cette loi vise en effet à réunir un collège électoral qui serait à la fois représentatif des collectivités territoriales tout en assurant une représentation semblable à celle de l'Assemblée nationale. Cela explique que cinquante de ses trois-cent-quinze membres soient élus par celle-ci, et que les députés de département et les délégués désignés par le suffrage universel élus au scrutin de liste avec représentation proportionnelle participent à l'élection de la majorité des membres de cette Assemblée. L'objectif des constituants visant la représentation politique analogue au sein des deux Chambres est atteint aux élections législatives de 1946, les trois partis majoritaires des deux Assemblées étant le PCF, le MRP et la SFIO. Le rôle de représentant des collectivités territoriales de la seconde Chambre est ainsi brouillé par l'absence de dispositions explicites le concernant, et par la complexité de sa loi électorale. On fait face à une institution qui, bien qu'insérée au sein du Parlement et incluse dans le corps électoral du Président de la République (article 29), se retrouve volontairement reléguée à un rôle secondaire

---

<sup>50</sup> Comme Georges Burdeau l'a remarqué, ce serait « faire preuve d'un optimisme intempestif que de croire qu'une assemblée élue acceptera de se limiter à un examen des textes qui lui seront soumis, sans s'attacher à la politique dont ils sont l'expression ». La pratique va mettre en relief toute la pertinence d'une telle observation. Dans Georges Burdeau, *Le régime des pouvoirs publics dans la constitution du 27 octobre 1946*, dans Georges Burdeau, *Ecrits de droit constitutionnel et de science politique*, Éditions Panthéon-Assas, 2011, pp. 131-153.

<sup>51</sup> Loi n° 46-2383 du 27 octobre 1946 sur la composition et l'élection du Conseil de la République, JORF du 28 octobre 1946.

<sup>52</sup> Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Édition Sirey, 1949, p. 385, cité dans Marc Baroli, Dominique Robert, *Du Conseil de la République au Sénat. 1946-1958*, Presses Universitaires de France, 2002, pp. 13-49.

au sein de l'équilibre institutionnel<sup>53</sup>. Comme l'affirme Monnerville, il y a eu « de la part des constituants, la volonté délibérée de minimiser le rôle de la seconde Chambre<sup>54</sup> », celui-ci se demandant si la Constitution avait pu ne vouloir créer qu'une « sorte de cénacle, de club philosophique ». Le projet est adopté le 29 septembre 1946 par une large majorité à l'Assemblée (440 contre 106 voix). Quelques heures après, de Gaulle condamne le projet et la prépondérance persistante de l'Assemblée nationale au sein des pouvoirs constitutionnels dans son discours d'Epinal. Il relève la place minorée réservée à la seconde Chambre dans le texte adopté. C'est l'occasion pour lui de mettre en question, en relevant le contexte politique du moment, le bien-fondé de l'attribution à l'Assemblée nationale de l'initiative des dépenses, et du refus au Conseil de la République de la possibilité de s'y opposer. Il mentionne le manque d'équilibrage politique produit par le mode d'élection du Conseil, qui ne fait que refléter la majorité de l'Assemblée nationale. Sa critique de la mécanique parlementaire a une part d'opportunisme ; de Gaulle vise essentiellement à critiquer la place trop grande attribuée aux chambres parlementaires au détriment d'un exécutif fort, et ne porte pas un intérêt particulier pour le bicaméralisme. Surtout, cela néglige que le texte constitutionnel n'est toujours que matière à hypothèses ; c'est le système de gouvernement qui forge l'équilibre constitutionnel effectif entre pouvoirs publics, et cet équilibre est donné à voir. Toutefois, celui que l'on peut prévoir par la lecture du texte constitutionnel en cause ne va pas être celui qui va être institué en pratique. Il est à noter cependant que le texte de 1946 a le mérite de pouvoir permettre un gouvernement parlementaire équilibré. Cela permet de faire la remarque qu'un « bon » texte constitutionnel est une condition toujours nécessaire à un bon équilibre entre pouvoirs, mais jamais suffisante pour garantir un équilibre effectif satisfaisant. La reprise des habitudes institutionnelles de la Troisième République va justifier la critique gaullienne par le retour à une instabilité gouvernementale profonde, résultant d'un échec du gouvernement à établir un rapport équilibré avec l'Assemblée nationale. Ce constat, qui souvent condamne d'avance l'entreprise de toute étude contemporaine sur cette période de l'histoire constitutionnelle, ne peut occulter l'intérêt à porter sur l'évolution qu'a connu le Conseil de la République durant cette période, et son rôle clé dans l'amélioration de la collaboration des pouvoirs et du travail législatif. A ce titre, il convient de se pencher sur l'action de Monnerville dès lors qu'il prend ses fonctions en tant que Président de cette Assemblée.

---

<sup>53</sup> L'article 48 précisant bien que les ministres « ne sont pas responsables devant le Conseil de la République », s'inscrivant en rupture avec l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 qui disposait que « Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels ».

<sup>54</sup> *Vingt-deux ans*, p. 15.

## CHAPITRE 2 :

### La participation décisive du Président Monnerville dans l'affirmation du rôle politique de la seconde Chambre

Lors de l'installation du Conseil de la République, le 27 décembre 1946, le Président du Gouvernement provisoire (GPRF) Léon Blum a déclaré que c'est au Conseil de « créer [s]a jurisprudence ». Il soutient devant les conseillers que :

[en leur] interdisant d'usurper la souveraineté de l'Assemblée nationale, de paralyser son travail, le législateur vous a donné une liberté de jugement, de création, qui vous permettra d'aborder les grands problèmes de l'Etat dans des perspectives peut-être plus lointaines.

On peut douter de la profondeur de la conviction qui anime son langage, d'autant que c'est la seconde Chambre qui a fait par deux fois chuter son gouvernement sous la Troisième République. Sans doute était-il satisfait qu'elle ait connu une réforme lui enlevant son rôle politique. Le premier Président du Conseil a été Auguste Champetier de Ribes. Cet ancien ministre et résistant, ami de Monnerville au barreau de Paris, a été élu le 14 janvier 1947 contre son concurrent communiste Georges Marrane au bénéfice de l'âge<sup>55</sup>. Bien que sa victoire à la présidentielle deux jours plus tard<sup>56</sup> aurait pu être l'explication du changement rapide de Président d'Assemblée, c'est sa mort soudaine début mars 1947 qui va mener Monnerville à la tête du Conseil de la République, dont il va rester le Président jusqu'à sa disparition avec la Constitution de 1958. Peu à peu, l'institution va reconquérir des attributions majeures de l'ancien Sénat (Section 1). La place que s'est forgée l'institution va imposer la revalorisation du Sénat dans la Constitution de la Cinquième République (Section 2).

---

<sup>55</sup> Les deux candidats ayant obtenu le même nombre de votes, 129.

<sup>56</sup> En tant que candidat du MRP, perdant contre Vincent Auriol (SFIO) le 16 janvier 1947.

## SECTION 1 : La reconquête progressive d'attributions politiques par le Conseil de la République

Le Parti radical a pu retrouver une place sur l'échiquier politique au sein du Conseil de la République grâce à la coalition du Rassemblement des gauches républicaines dans une assemblée alors dominée par le MRP, les communistes et la SFIO. Une des clés d'explication de l'élection inattendue de Monnerville à la Présidence du Conseil de la République en tant que membre du Parti radical se trouve dans l'effort soutenu et fidèle qu'il a fourni en tant que Vice-président jusqu'à la mort d'Auguste Champetier de Ribes. Il a assuré cette fonction pendant l'empêchement à siéger pour cause de maladie de celui-ci, en préparant et présidant les séances, et en lui tenant des comptes-rendus à son domicile. La collaboration et la courtoisie font partie des vertus que Monnerville cultive, dans la tradition de la conception vertueuse de la moralité républicaine.

On retrouve dans la présidence monnervilloise les deux traits essentiels qui caractérisent la fonction de Président du Sénat depuis les décennies précédentes : celle ayant trait à la légitimation de la seconde Chambre par la défense du bicaméralisme, et celle ayant trait au rôle d'arbitre neutre et recherchant la conciliation entre partis politiques. Comme le souligne Franck Laffaille, une telle fonction ne l'appelle pas à se poser en leader de la majorité sénatoriale<sup>57</sup>. L'intégrité dont Monnerville a pu faire preuve avant son élection explique la réjouissance du Président Auriol qui, dans son *Journal du septennat*, souligne qu'il « saura donner au Conseil le rôle de conciliation que lui ont confié les constituants<sup>58</sup> ». Son allocution de remerciement, le 21 mars 1947, montre toute l'étendue de son éloquence et de sa conception du rôle de Président d'Assemblée<sup>59</sup>. Il tient tout d'abord à affirmer qu'il n'entend pas être un homme de parti, mais un arbitre impartial entre les partis<sup>60</sup>. Il exprime sa conviction républicaine, qui est l'essence du gouvernement de discussion,

---

<sup>57</sup> « Les droits parlementaires du président sont sacrifiés sur l'autel du non engagement partisan, condition de la préservation de son autorité. La tradition française reprend la position de Bentham qui voit dans le président un magistrat. Et le garantir de la “séduction de la partialité” implique de ne pas exercer d'autres fonctions que celles appartenant en propre à son office. S'impose l'idée que l'autorité morale de l'arbitre “est d'autant moins contestée qu'elle ne s'exerce pratiquement pas”. [...] En France, le président du Sénat ne saurait se transformer en leader de la majorité. Les exemples de Gambetta et d'Herriot montrent qu'un engagement partisan contribuant à la chute de ministères se révèle regrettable et jette le discrédit sur la fonction ». *Le Président du Sénat depuis 1875*, thèse sous la direction de Jean-Pierre Machelon, Paris V, 1997, pp. 97-98. Cette thèse a été publiée aux éditions L'Harmattan en 2004.

<sup>58</sup> Propos daté du 18 mars 1947.

<sup>59</sup> Voir la pièce jointe 1.

<sup>60</sup> Une comparaison et une réflexion sont à mener avec la vision gaullienne du Président de la République, arbitre au-dessus des contingences politiques.

selon laquelle « la vérité absolue n'est l'apanage d'aucun d'entre nous [...] notre pauvre vérité humaine est faite de l'alliance partielle des contraires ». Il expose ensuite sa conception du Conseil de la République comme assemblée politique. Par une habile succession d'idées, il façonne la manière dont on doit se représenter l'institution nouvelle dans l'équilibre des pouvoirs. L'objectif consiste pour lui à mener « à bonne fin » le travail législatif, avec la nécessaire collaboration avec l'Assemblée nationale, qui forme avec le Conseil « deux éléments d'un même corps, les deux parties d'un même tout : le Parlement français ». Cette lecture, appuyée sur l'article 5 de la Constitution, met sur un pied d'égalité politique les deux Chambres, en passant sous silence la qualité constitutionnelle d'organe strictement consultatif de l'institution, disposée à l'article 20.

Dès son accession à la Présidence du Conseil de la République, Monnerville défend l'institution par la dénonciation de « la précarité des attributions qui lui sont reconnues [et] l'illogisme de sa situation<sup>61</sup> ». Il affirme la nécessité d'étendre ses pouvoirs afin d'obtenir une meilleure confection des lois. Le trait le plus remarquable de sa présidence pour l'histoire constitutionnelle consiste dans son action politique de valorisation de l'institution comme seconde chambre législative, reposant sur le travail de qualité fourni et sur les rapports qu'il entretient avec les autres autorités, notamment les Présidents de la République. La valeur argumentative de la représentation façonnée par Monnerville réside dans l'ensemble de signification politique qu'il attribue aux mots et expressions des textes. Une des particularités juridiques françaises depuis la Troisième République est que le texte ayant trait à l'élection des parlementaires, matériellement constitutionnel<sup>62</sup>, n'a valeur formelle que de loi. Il s'appuie sur la loi du 27 octobre 1946 pour affirmer le rôle de représentation de la nation française des conseillers de la République, au vu de leur mode d'élection. Plus encore, il souligne qu'ils sont les seuls à représenter les Français résidant hors du territoire de la République. Lorsque le Conseil de la République définitif est élu en novembre 1948, le mode de recrutement des conseillers se trouve profondément modifié. Le mode complexe de la loi d'octobre 1946 est abandonné pour revenir à celui de l'ancien Sénat<sup>63</sup>. Ce retour au mode d'élection de l'ancien Sénat a pu décevoir René Capitant qui, pour sa part, souhaitait l'institution de collèges électoraux distincts pour la représentation des départements et des

---

<sup>61</sup> *Vingt-deux ans*, p. 15.

<sup>62</sup> Matière constitutionnelle, qui regroupe tout ce qui concerne l'organisation des pouvoirs publics et la défense des libertés individuelles. Le choix de ce qu'on met dans cette matière, bien entendu, ne fait pas l'objet d'un consensus.

<sup>63</sup> Par la loi du 23 septembre 1948, dont l'article premier prévoit que l'Assemblée comprend 320 membres élus par les délégués nommés par les municipalités, par les conseillers généraux et par les députés du département.

communes<sup>64</sup>. Monnerville va se saisir de cette réforme pour rapprocher le Conseil de la République de l'ancien Sénat, en mettant en avant sa fonction d'assemblée permanente et indissoluble, et comprendre le fondement de son recrutement sur le principe de la représentation des collectivités locales, renouant avec l'image du « Grand Conseil de Communes de France ». Cette appellation avait été celle attribuée au Sénat de la Troisième République par Léon Gambetta le 23 avril 1875, lorsque, œuvrant pour l'adoption du compromis qu'étaient les lois constitutionnelles de 1875, il s'était dit convaincu que le Sénat de la Troisième République sera « un pouvoir essentiellement démocratique par son origine, par ses tendances, par son avenir », parce qu'il représente « les entrailles mêmes de la démocratie ». Un des grands combats de Monnerville consiste en la participation des collectivités locales à la République, une thématique qui lui tient à cœur en raison de son origine guyanaise, homme d'outre-mer<sup>65</sup>. Cette dimension est toujours mise en avant dans ses discours, pour rappeler le rôle que doit jouer le Conseil de la République, et justifier sa légitimité politique. Il est intéressant de noter que sous la Troisième République, le Sénat a fonctionné dans les faits comme représentant des communes, mais des seules communes, leur nombre de délégués étant très important<sup>66</sup>. Les départements et les colonies étaient bien sous-représentés, ce qui témoignait d'une certaine conception de la démocratie locale. La loi de 1948 continue dans cette voie.

Il est délicat d'isoler la contribution personnelle de Monnerville au développement de l'institution. Néanmoins, un des exemples les plus patents de celle-ci est la collaboration qu'il tient à entretenir avec le Président du Conseil et le Président de la République. Il a participé activement à ce qu'il a appelé la « navette déguisée<sup>67</sup> ». L'institution du Palais du Luxembourg n'ayant pas la compétence constitutionnelle d'effectuer un second examen des textes législatifs, il fallait obtenir du gouvernement qu'il retire le texte initial et en dépose un nouveau tenant compte des modifications votées par le Conseil pour que puisse avoir lieu un second examen du texte par la seconde Assemblée. Cela nécessitait une collaboration avec le gouvernement. Il est arrivé un cas de désaccord manifeste entre les deux Assemblées, à propos d'un texte de loi sur l'immunité parlementaire. L'Assemblée nationale a voté en 1949 un texte que le Conseil de la République avait

---

<sup>64</sup> En tant que député de la Seine, *proposition de loi du 16 juillet 1948 relative à l'élection des conseillers de la République*, n° 4982.

<sup>65</sup> Une grande étape avait été franchie lorsque, en tant que député de la Guyane, il a participé activement à la fermeture du bague de Cayenne en 1938.

<sup>66</sup> Bien qu'il faille encore noter que la représentation des collectivités territoriales intervenait seulement au niveau du collège électoral qui élisait les sénateurs.

<sup>67</sup> *Vingt-deux ans*, p. 18.

considéré contraire à la Constitution. Monnerville a pu suggérer à Vincent Auriol, avec qui il entretenait des relations étroites, d'inviter le Parlement à procéder à une nouvelle délibération du texte, droit issu de l'article 36 du texte constitutionnel<sup>68</sup>. Cela a abouti à la loi du 31 juillet 1953, texte ayant reçu l'accord des deux Chambres. Ses bonnes relations avec les Présidents de la République le mène à effectuer des « consultations » sur des questions de droit constitutionnel pour le compte de ceux-ci. « Le chef de l'Etat avait-il outrepassé l'esprit de la Constitution ? [...] Il ne le crut pas un instant, car il estimait que je détenais un "pouvoir d'avis" applicable à toute question d'intérêt national », affirme Monnerville pour parler de l'usage nouveau que le Président Vincent Auriol initiait. Il cite deux exemples d'avis qu'il a eu à rendre<sup>69</sup>. Le premier concerne la question de savoir si le Président du Conseil peut porter sa démission et celle de son gouvernement pour cause de désaccord avec une partie de sa majorité. L'avis de Monnerville, partagé par Auriol, a été de répondre par la négative : le Président du Conseil étant investi par l'Assemblée nationale, il ne peut se démettre qu'après avoir été renversé par celle-ci. Le second exemple d'avis porte sur une question relative à la dissolution lors de la crise ministérielle de 1955, posée par René Coty, et qui touche autant à une question de droit constitutionnel qu'à une question d'opportunité politique de la dissolution. Cette occurrence a été l'occasion pour le Président Monnerville de souligner la lacune constitutionnelle que représente l'absence d'une autorité assurant l'intérim du Président de la République si sa nécessité survient alors qu'une dissolution a été prononcée<sup>70</sup>. Avec les Présidents de la République et du Conseil, il s'est accordé sur un protocole assurant l'intérim au Président du Conseil déchu. Comme il le souligne, ce protocole s'inspire de l'esprit de la Constitution, puisque la lettre est défailante. Ce n'est pas la seule critique que Monnerville ait pu adresser envers les dispositions constitutionnelles. La Quatrième République étant marquée par une instabilité ministérielle chronique, il a proposé de réformer le droit de dissolution pour le laisser à l'initiative du Président de la République. Il s'est aussi prononcé pour le scrutin d'arrondissement

---

<sup>68</sup> « Dans le délai fixé pour la promulgation, le président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée ».

<sup>69</sup> *Vingt-deux ans*, pp. 20-21.

<sup>70</sup> Lettre du 20 décembre 1955, à trouver dans *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, volume II, La Documentation française, pp. 695-697. Monnerville se réfère à « l'esprit général » de la Constitution, la lettre faisant défaut, pour écarter le Président du Conseil de la République et avouer qu'il s'agirait selon lui de l'ancien Président du Conseil. Dans cette lettre, Monnerville souligne l'intérêt qu'il y aurait à confier au Comité constitutionnel la faculté de formuler des avis sur l'interprétation de la Constitution.

à deux tours aux élections de l'Assemblée nationale afin de dégager des majorités plus conséquentes<sup>71</sup>.

Monnerville, assidu dans les tâches que lui incombe sa fonction de Président, gagne la popularité de son Assemblée. Avec ses discours passionnants<sup>72</sup>, ou sa poigne lors de séances violentes comme celles sur les projets de loi du gouvernement Schuman<sup>73</sup>, il montre de grandes qualités politiques, humaines, techniques. François Goguel, Secrétaire général de l'institution, rapporte qu'il se renseigne systématiquement avec précision sur les dossiers avant qu'ils viennent en discussion, et qu'il fait preuve de modestie en rangeant ses succès personnels derrière le bon travail de l'Assemblée. Cette attitude le mène à être réélu constamment à la présidence du Conseil de la République.

Soucieux de la réputation de son Assemblée et de sa représentation aux yeux des citoyens, il a consacré une étude sur le Conseil de la République qui est encore aujourd'hui un des principaux documents de référence en la matière<sup>74</sup>. Elle analyse la place de l'institution au sein du régime politique de la Quatrième République. La première partie porte sur l'évolution de ses rapports avec l'Assemblée nationale et la seconde sur l'évolution de ses rapports avec le gouvernement. Ce plan est organique en ce que les deux missions principales d'une assemblée parlementaire résident en effet dans la fabrication de la loi (rapport avec le Parlement) et le contrôle de l'action gouvernementale (rapport avec le gouvernement). Le terme évolution est très approprié, car c'est l'institution constitutionnelle qui s'est sans doute le plus développée au cours des douze années d'existence de la Quatrième République. Ses membres ont dû dans un premier temps faire preuve

---

<sup>71</sup> Jean-Paul Brunet, *Gaston Monnerville. Le Républicain qui défia de Gaulle*, Albin Michel, 1997, p. 177.

<sup>72</sup> Ses éloges funéraires et discours commémoratifs sont souvent poignants, comme ceux dédiés à René Coty ou César Campinchi.

<sup>73</sup> Jean-Paul Brunet note sur la séance des 1er et 2 décembre 1947, où sont discutés les projets de loi « pour la défense de la République, et pour la protection de la liberté au travail », que « la séance se prolongea pendant près de vingt-trois heures, avec seulement deux suspensions d'environ une heure chacune : le président ne pouvait déléguer ses fonctions à l'un de ses vice-présidents, car les communistes ne cessaient de soulever des questions d'ordre réglementaire ou constitutionnel auxquelles il avait seul compétence pour répondre. Utilisant toutes les ressources du règlement intérieur du Conseil, cassant successivement deux gros coupe-papier sur sa tribune pour ramener le calme, mais faisant preuve de sang-froid et de civilité dans l'épreuve, Monnerville réussit à mener les débats jusqu'à leur terme [...] Pour lui-même comme pour son assemblée, ce fut une occasion décisive de s'affirmer ». *Gaston Monnerville. Le Républicain qui défia de Gaulle*, Albin Michel, 1997, pp. 150-151.

<sup>74</sup> « *Le Conseil de la République. 1946-1956* », Conseil de la République, décembre 1956, 25 pages. Voir en pièce jointe 6.

de bon sens politique et de ténacité pour pouvoir prétendre à donner une place prépondérante à leur institution au sein des pouvoirs. Leurs efforts, soutenus par la réminiscence des coutumes constitutionnelles de la Troisième République, ont permis à l'institution de retrouver des attributions constitutionnelles majeures de l'ancien Sénat par la réforme du 7 décembre 1954.

En ce qui concerne sa place au sein du Parlement, la pauvreté des attributions constitutionnelles du Conseil des premières années amène Monnerville à comparer le combat de l'institution pour son indépendance vis-à-vis de la Chambre des députés à celui du berger David contre le héros philistin Goliath. Cette période, qui dure de 1946 à 1954, est marquée par d'importants « aménagements techniques<sup>75</sup> ». La pomme de discorde entre les Assemblées réside à cette époque dans l'usage par les députés de la procédure d'urgence : « sans doute mal débarrassés des habitudes “monocaméralistes” contractées sous les deux Assemblées constituantes, [ils] eurent tendance, au début, à abuser de la procédure d'urgence », soutient Monnerville d'un ton caustique. L'article 20 de la Constitution prévoit en effet un délai de deux mois pour que le Conseil donne son avis sur les textes qui lui sont soumis. Ce délai peut néanmoins être abrégé lorsque l'Assemblée nationale décide d'une procédure d'urgence, le délai alors laissé au Conseil étant « le même délai que celui prévu pour les débats de l'Assemblée nationale par le règlement de celle-ci ». Monnerville constate qu'au cours de l'année 1947, sur 267 textes soumis au Conseil, 130 furent soumis selon la procédure d'urgence. Il regrette que le motif d'urgence ait pu être employé à des fins politiques, sans que l'urgence ne soit systématiquement attestée. Il note de plus que l'Assemblée nationale, « dont l'esprit monocamériste était évident dans sa majorité, avait pris l'habitude d'examiner superficiellement nos avis<sup>76</sup> ».

La maladresse du constituant concernant la formulation à l'article 20 précédemment citée a aussi contribué au développement d'un antagonisme entre les deux Chambres, combat qui a « posé de manière aiguë [la question des] prérogatives législatives » du Conseil de la République. L'affaire de la SNECMA<sup>77</sup> a été le catalyseur des tensions qui portaient sur l'interprétation de cet article. La question a porté sur le mode de calcul du délai imparti au Conseil en cas de procédure d'urgence. Cette durée doit être considérée comme égale à la durée du débat devant l'Assemblée, prenant cours entre l'affichage de la demande de discussion d'urgence et la proclamation finale du

---

<sup>75</sup> *Le Conseil de la République*, p. 8.

<sup>76</sup> *Vingt-deux ans*, p. 58.

<sup>77</sup> Projet de loi sur la société nationalisée d'études et de construction aéronautique, qui connaissait de graves difficultés financières et dont le gouvernement voulait renflouer le passif. L'affaire de la SNECMA se déroule en juin 1948.

vote. Le délai, prévu par l'article 66 du règlement en cause, était de trois jours francs. Le Conseil refuse de statuer dans le délai de trois jours impartis sur le projet de loi en cause, auquel avait été inscrit un nouveau crédit de 600 millions de francs, jugeant ce délai insuffisant pour se prononcer de manière éclairée. Les députés demandent en réaction que leur Président Edouard Herriot transmette sans délai au Président de la République le texte voté pour promulgation. Le Conseil, suivant la procédure de l'article 92 de la Constitution<sup>78</sup>, vote la saisine du Comité constitutionnel<sup>79</sup>. Monnerville montre sa détermination en maintenant au jour originellement fixé par son Assemblée les débats publics sur le projet de loi SNECMA. Il se fait la voix de la critique, alléguant que le mode de calcul opéré prive son Assemblée du temps normal pour exercer sa réflexion. Le Comité, statuant sur l'interprétation à avoir de l'article 20 de la Constitution, décide d'inviter l'Assemblée nationale à fixer « pour les débats à propos desquels l'urgence aura été déclarée, un délai maximum qui sera opposable au Conseil de la République ». Il s'agit d'une victoire sénatoriale qui peut s'expliquer en partie compte tenu du travail et de la solidité juridique de l'argumentation contenue dans le dossier que Monnerville a préparé et présenté au Comité.

La procédure législative instituée en 1946 fait en effet parfois obstacle à une collaboration efficace entre les deux Chambres parlementaires<sup>80</sup>. La collaboration n'est effectivement pas aidée en ce que l'Assemblée nationale était obligée de choisir, une fois l'avis du Conseil rendu, entre le texte de la seconde Chambre ou celui qu'elle avait elle-même adopté en première lecture, sans pouvoir adopter une nouvelle rédaction du texte. Cette règle, « trop rigide et nuisible<sup>81</sup> », se contourne en pratique par un procédé artificiel consistant à déposer un second texte de loi pour qu'une navette soit réalisée. Il s'agit de ce que Monnerville appelle la « navette déguisée ». Celle-ci nécessite de bons rapports avec les députés, que Monnerville et des négociations avec l'Assemblée nationale qui doit accepter de déposer le nouveau texte remanié. Cependant, lorsqu'elle ne l'accepte pas, la navette peut aussi se provoquer par le recours à la demande de nouvelle délibération du Président de la République, qui peut exercer cette prérogative en vertu de l'article 36 de la Constitution.

---

<sup>78</sup> « Dans le délai de promulgation de la loi, le Comité est saisi par une demande émanant conjointement du président de la République et du président du Conseil de la République, le Conseil ayant statué à la majorité absolue des membres le composant ».

<sup>79</sup> Saisine votée à 216 voix contre 84. Ce fut la seule saisine du Comité constitutionnel sous la Quatrième République.

<sup>80</sup> *Le Conseil de la République*, p. 11.

<sup>81</sup> *Le Conseil de la République*, p. 11.

Les efforts fournis par les conseillers pour améliorer le travail législatif durant les huit premières années pouvaient s'apparenter à une activité de « grignotage<sup>82</sup> », fondée sur des négociations politiques et des interprétations larges de la Constitution. Monnerville rapporte ainsi la tentative échouée de 1949 du Conseil d'obtenir l'examen préalable en Commission des propositions de loi de sénateurs avant leur transmission à l'Assemblée nationale, ce qui dessine une première forme de navette parlementaire. Les députés ont en réaction réformé leur règlement pour déclarer irrecevables de telles propositions, n'acceptant pas politiquement un tel renforcement de la place du Conseil au détriment de leurs prérogatives constitutionnelles.

Cette place va être rehaussée par la réforme constitutionnelle de 1954, qui traduit un retour aux principes et usages de la Troisième République. Monnerville constate que « la IV<sup>e</sup> République ne pouvait durer qu'en se pliant aux mêmes normes ». Cette révision s'impose par la pratique : « Nous jugeant sur les résultats obtenus, et sur l'esprit qui les avait inspirés, gouvernement et Assemblée nationale [l']estimèrent indispensable<sup>83</sup> ». Elle inscrit de nouveau dans le texte constitutionnel la navette entre les deux Chambres, en modifiant son article 20. Celui-ci dispose désormais que « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux chambres du Parlement en vue de parvenir à l'adoption d'un texte identique ». Un accord entre les deux Chambres est donc requis, dans les limites d'un système de délais. Ce système assure à l'Assemblée nationale le dernier mot en cas de désaccord prolongé<sup>84</sup>. Deux ans après la réforme, Monnerville constate que dans la pratique, il est très rare que les navettes se prolongent jusqu'à l'expiration du délai<sup>85</sup>. Les conseillers de la République obtiennent aussi l'extension de leur droit en matière d'initiative, pouvant discuter en première lecture de leurs propositions de loi<sup>86</sup>, et le

---

<sup>82</sup> Jean-Paul Brunet, *Gaston Monnerville. Le Républicain qui défia de Gaulle*, Albin Michel, 1997, p. 171.

<sup>83</sup> *Vingt-deux ans*, p. 27.

<sup>84</sup> « Après deux lectures par le Conseil de la République, chaque chambre dispose, à cet effet, du délai utilisé par l'autre chambre lors de la lecture précédente, sans que ce délai puisse être inférieur à sept jours ou à un jour pour les textes visés au troisième alinéa. A défaut d'accord dans un délai de cent jours à compter de la transmission du texte au Conseil de la République pour deuxième lecture, ramené à un mois pour les textes budgétaires et la loi de finances et à quinze jours au cas de procédure applicable aux affaires urgentes, l'Assemblée nationale peut statuer définitivement en reprenant le dernier texte voté par elle ou en le modifiant par l'adoption d'un ou plusieurs amendements proposés à ce texte par le Conseil de la République ».

<sup>85</sup> 2,11 % en moyenne, a-t-il affirmé. *Le Conseil de la République*, p. 13.

<sup>86</sup> Article 5 de la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 modifiant l'article 14 de la Constitution de 1946 : « Les propositions de loi formulées par les membres du Parlement sont déposées sur le bureau de la chambre dont ils font partie, et transmises après adoption à l'autre chambre. Les propositions de loi

Gouvernement possède désormais la faculté de déposer des projets de loi directement sur le bureau du Conseil, avec exception pour les projets financiers et traités internationaux<sup>87</sup>. La révision de 1954 ne concerne pas que le Conseil de la République, mais aussi la méthode de formation du gouvernement, visant à limiter l'instabilité ministérielle terrible qui règne depuis huit années. Monnerville avait pu, lorsqu'il rendait ses avis constitutionnels aux Présidents de la République, relever la nécessité de réformer les procédures d'investiture, la motion de censure, la question de confiance et la dissolution. La réforme de 1954 vise à simplifier ces procédures.

Cette évolution de la Constitution formelle va de pair avec une acceptation, une reconnaissance<sup>88</sup> du rôle politique du Conseil par le gouvernement. Un des traits caractéristiques de la Quatrième République, que l'on peut rétrospectivement analyser comme une faiblesse, est que le gouvernement s'est plié aux coutumes constitutionnelles qui valaient sous le régime politique précédent en dépit de la lettre de la Constitution, ce qui a renforcé son manque de stabilité et engendré l'absence d'une action gouvernementale efficace. L'exemple le plus frappant de ce comportement, que détaille Nicolas Roussellier<sup>89</sup>, est la double investiture que demande Paul Ramadier en janvier 1947 à l'Assemblée nationale, sa personnelle en tant que Président du Conseil, et celle de ses ministres. Il s'agit d'un changement informel de la Constitution qui va traduire une immixtion de la Chambre dans la sphère gouvernementale qui n'était pas prévue dans la lettre du texte constitutionnel, et dont les constituants ne voulaient d'ailleurs pas. Cette acceptation par le gouvernement d'usages non écrits dans le texte constitutionnel caractérise aussi les rapports entre le Conseil et le gouvernement. Les conseillers de la République ont par leur règlement pris l'initiative de poser des questions écrites ou orales aux ministres. Les questions orales avec débat ont été introduites en juin 1949, tout conseiller pouvant intervenir en tant qu'orateur. Le règlement fut ensuite modifié pour permettre le vote d'une motion clôturant la discussion, dans laquelle la Chambre exprime dans un document écrit son opinion et ses suggestions au sujet des textes qu'elle

---

formulées par les membres du Conseil de la République ne sont pas recevables lorsqu'elles auraient pour conséquence une diminution de recettes ou une création de dépenses ». Ce droit leur avait été refusé en 1949 par les députés.

<sup>87</sup> Article 5 de la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 modifiant l'article 14 de la Constitution de 1946 : « les projets de loi tendant à autoriser la ratification des traités prévus à l'article 27, les projets de loi budgétaire ou de finances et les projets comportant diminution de recettes ou création de dépenses doivent être déposés au bureau de l'Assemblée nationale ».

<sup>88</sup> La reconnaissance, mécanisme clé du droit international, est aussi un élément-clé dans les rapports entre pouvoirs constitutionnels.

<sup>89</sup> N. Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIXe – XXIe siècles*, Gallimard, 2015, p. 286.

a pu examiner. Cela a d'ailleurs provoqué une forte protestation de la part de l'Assemblée nationale, qui voit en cette procédure la résurgence du droit d'interpellation. Ce droit ne pouvait se concevoir par la lecture du seul texte constitutionnel, les ministres n'étant pas responsables devant le Conseil<sup>90</sup>. Il s'agit d'une forme de responsabilité politique qui a pu se développer dans la pratique. Ce développement s'explique, souligne Monnerville, car les ministres « loin de juger nos questions inopportunes ou insolites, montraient qu'ils en appréciaient la pertinence<sup>91</sup> ». C'est l'acte de reconnaissance ; l'acceptation ou la non-protestation vaut reconnaissance d'un droit consacré par le *precedent*. De plus, Monnerville note la présence de plus en plus importante de conseillers de la République exerçant des fonctions au sein du gouvernement, ce qui facilite le dialogue entre organes. Monnerville est favorable à un tel cumul de fonctions, au même titre que René Capitant. Le gouvernement a pu, dès fin 1947, déposer un nouveau projet de loi sur un prélèvement exceptionnel de lutte contre l'inflation en réaction à l'opposition des députés sur lequel il a posé la question de confiance, ce nouveau texte reprenant l'avis du Conseil, avec seulement une très légère modification<sup>92</sup>. La manifestation la plus patente de cette responsabilité politique se trouve dans les questions de confiance implicites que pose le gouvernement devant le Conseil. En août 1948, le Président du Conseil André Marie souligne lors de la discussion d'un amendement sur le financement de la Sécurité sociale qu'il faut que « la majorité de cette Assemblée dise si elle a confiance dans les intentions exprimées par le gouvernement. Nous ne pourrions pas continuer notre œuvre si nous sentions [...] une sorte de suspicion les mettre en doute ». Vraisemblablement, le gouvernement aurait pu chuter si le Conseil n'avait pas repoussé l'amendement tel que demandé par le Président du Conseil. Monnerville note que devant « la responsabilité exceptionnelle qui lui était ainsi laissée, le Conseil de la République repoussa l'amendement pour manifester sa confiance au gouvernement ». Un tel épisode se renouvelle le 24 mars 1955, lorsque Edgar Faure sollicite la confiance du Conseil, non par un vote dans la forme constitutionnelle, mais sur l'approbation à donner d'une déclaration expliquant la politique extérieure du gouvernement dans le cadre du projet de loi portant ratification des Accords de Paris. Si celle-ci n'avait pas été obtenue, le Président du Conseil soutient que « ce n'est pas moi qui [dirai à nos alliés que la France, après avoir signé, a changé d'avis]<sup>93</sup> ». Le développement de cette responsabilité politique du gouvernement

---

<sup>90</sup> Article 48 de la Constitution de 1946. Cette précaution textuelle n'est d'ailleurs pas reprise par l'article 20 de la Constitution de 1958.

<sup>91</sup> *Vingt-deux ans*, p. 31.

<sup>92</sup> Jean-Paul Brunet note dans sa biographie que ce phénomène s'explique aussi par la proportion croissante des membres du Conseil au sein des gouvernements, p. 173.

<sup>93</sup> *Vingt-deux ans*, p. 32.

devant le Conseil est un éloignement de la lettre de la Constitution, une torsion de son esprit sur laquelle Monnerville n'émet pas de jugement critique si ce n'est l'enthousiasme de voir la place du Conseil se renforcer politiquement. Pourtant, on peut faire un parallèle avec le développement de la prérogative du Sénat de la Troisième République de renverser le gouvernement, coutume constitutionnelle trouvant son origine dans la démission de Léon Bourgeois<sup>94</sup>, le 23 avril 1896, devant l'opposition sénatoriale et son « inquisition fiscale<sup>95</sup> ». La parallèle avec le Sénat de la Troisième République avait d'ailleurs été établi symboliquement par les conseillers de la République lorsque, le 16 décembre 1948, un mois après l'élection du Conseil de la République définitif, ils avaient modifié l'article 1<sup>er</sup> de leur règlement pour se dénommer « sénateurs », agissant ainsi sur la représentation de l'institution aux yeux du public.

Le Conseil de la République, jusqu'en 1958, ne va néanmoins jamais retrouver toutes les attributions de l'ancien Sénat, et il va se révéler impuissant à participer à une bonne gestion de la crise algérienne qui éclate fin 1954. La perte du contrôle de l'armée est décisive. Comme Monnerville le souligne<sup>96</sup>, les constituants de 1946 n'ont pas effectué une rupture assez forte avec l'ancien Empire colonial français, qui établissait une hétérogénéité juridique entre les colonies et la métropole, issue de l'héritage napoléonien<sup>97</sup>. Ils ont en effet maintenu la distinction entre les deux catégories d'Algériens, les Européens et les autochtones, ce qui créait deux collèges électoraux inégalitaires. A la première Assemblée constituante de mars 1946, Monnerville avait milité en faveur de l'érection de l'Algérie en département français. Cette situation de crise, de quasi-guerre civile, va aboutir à la venue du général de Gaulle au pouvoir, d'abord en tant que Président du Conseil, puis en tant que Président de la nouvelle République.

---

<sup>94</sup> Léon Bourgeois, qui est par ailleurs une figure majeure de la transformation du Parti radical en parti de gouvernement, futur premier parti de France, et de la dilution de son idéologie d'extrême-gauche. Voir Serge Berstein, *20. Léon Bourgeois, une doctrine pour la gauche de gouvernement*, Les figures de proue de la gauche depuis 1789, Perrin, 2019, pp. 271-282.

<sup>95</sup> Voir Jean-Marie Mayeur, *La vie politique sous la Troisième République, 1870-1940*, Le Seuil, 1984, p. 117.

<sup>96</sup> *Vingt-deux ans*, p. 71.

<sup>97</sup> L'article 91 de la Constitution de l'an VIII dispose en effet que « Le régime des colonies françaises est déterminé par des lois spéciales », en décalage avec la tendance de l'Assemblée constituante et de la Convention d'assimiler les colonies à la métropole. Voir le paragraphe 46 : les règlements coloniaux du tome IV du *Traité de droit constitutionnel* de Duguit, 1924. Voir aussi Olivier Beaud, *L'Empire et l'empire colonial dans la doctrine publiciste française de la IIIe République*, *Jus Politicum*, n° 14.

## SECTION 2 : Des jalons posés pour la renaissance du Sénat sous la Cinquième République

Monnerville n'avait pas accepté de bon cœur la Constitution de la Quatrième République. Comme il le souligne dans ses Mémoires, cette Constitution était une cote « bien mal taillée, à mon sentiment ; un compromis entre le régime de la Troisième République, et la Constitution monocamériste que la nation venait de rejeter. A cet égard, je ne pouvais pas l'approuver<sup>98</sup> ». Il s'est pourtant prononcé en sa faveur au référendum, en décidant de participer au jeu institutionnel, sans cacher son « intention d'en rechercher ultérieurement la révision<sup>99</sup> ». Sans pour autant être un lecteur de théorie constitutionnelle, Monnerville savait que l'équilibre des pouvoirs publics ne dépendait pas tant du texte écrit que de la pratique des acteurs. Il est peut-être intéressant de mentionner ici qu'il a été l'élève à Toulouse de Maurice Hauriou, qui valorise la coutume comme source de droit et fonde une théorie de la légitimité constitutionnelle<sup>100</sup>. Les républicains de la Troisième République et Monnerville partagent avec Hauriou la vision de l'Etat comme phénomène politique qui existe et que le juriste doit rationaliser, libéraliser et rendre plus juste par une mise en adéquation du droit positif avec des principes préexistants, c'est-à-dire une vision finaliste de l'Etat qui doit réaliser un idéal politique. Le droit constitutionnel écrit ne peut prétendre définir le régime politique, celui-ci étant toujours dépassé par la réalité politique. A cette fin, il est important de noter que Monnerville n'est pas un fétichiste des termes écrits. Il lui arrive de se référer parfois à la notion ambiguë d'esprit de la Constitution lorsque le droit écrit est incapable de répondre à une situation de la pratique. La référence à cette notion se veut toutefois objective et en accord avec la volonté des constituants, ce qui est très différent de son utilisation par de Gaulle, qui s'envisage comme auteur et interprète authentique du texte constitutionnel de 1958, dont l'auteur est pourtant juridiquement le peuple français. Monnerville, en tant que Président du Conseil de la République, a œuvré pour la favorisation du dialogue institutionnel et démocratique par la discussion de ce qui est permis constitutionnellement. Un exemple frappant tiré des dernières semaines de la Quatrième République le montre bien. Fin avril 1958, alors que l'instabilité gouvernementale atteint un stade critique avec la chute du gouvernement Gaillard le 15 avril, Monnerville accepte de joindre ses efforts à ceux du Président Coty pour faire signer la « charte

---

<sup>98</sup> *Témoignage*, p. 412.

<sup>99</sup> *Témoignage*, p. 413.

<sup>100</sup> Hauriou prône une revalorisation de la coutume en tant que source du droit, comme un mode d'identification des droits et libertés de sa Constitution sociale, fondement d'une légitimité constitutionnelle. Il déforme toutefois la notion de coutume. Voir Olivier Beaud, *Hauriou et le droit naturel*, Revue d'histoire des facultés de droit, 1988.

algérienne » proposée par René Pleven, texte voulu comme préalable à son investiture en tant que Président du Conseil, et qui vise à lier les partis politiques et les parlementaires qui l'accepteront pour assurer la stabilité ministérielle. Une telle charte est un arrangement avec ce qu'il semble que la Constitution permet.

L'action politique de Monnerville a façonné le régime politique de la Quatrième République. Il participe en tant qu'acteur au phénomène qu'avait pu analyser le premier Capitant sous la notion de droit constitutionnel non-écrit. Comme le relève le Professeur de Strasbourg, la notion de droit positif, bien loin d'exclure la notion de droit constitutionnel non-écrit, la suppose. « Le droit positif n'est pas le droit posé par un législateur, il est le droit en vigueur, c'est-à-dire le droit appliqué, dont les prescriptions reçoivent généralement exécution dans une société donnée<sup>101</sup> » souligne-t-il. C'est ce qui le porte à décrire la notion de « Constitution positive », qu'il différencie du texte constitutionnel, la « Constitution écrite ».

Monnerville a fait le choix de participer au régime politique de la Quatrième République en concentrant ses efforts pour l'améliorer. Il a l'occasion de souligner que ce n'est pas le choix opéré par le général de Gaulle durant cette période. En effet, dès 1947, le Président d'Assemblée relève que l'opposition au gouvernement « ne venait pas seulement de l'extrême-gauche. Elle émanait aussi du général de Gaulle, qui ne cessait de dénoncer, à travers le pays, la faiblesse et l'impossibilité de gouverner des hommes au pouvoir [...] Je n'approuvais pas les campagnes répétées, et volontairement agressives, que le général de Gaulle ne cessait de mener contre la IV<sup>e</sup> République<sup>102</sup> ». Monnerville note que Paul Ramadier, instigateur en janvier de la double investiture, fustige l'homme du 18 juin qui « sème la division au moment où le pays aurait besoin d'unité ». En effet, à la suite de son départ de la présidence du GPRF, il a pour sa part choisi de jouer en *outsider*, préparant une alternative politique via le RPF<sup>103</sup>. Notant déjà la tendance mégalomane du Général - « pour de Gaulle, la France, c'est lui<sup>104</sup> » - Monnerville relève qu'il s'agit « moins de créer un

---

<sup>101</sup> René Capitant, *Le droit constitutionnel non-écrit*, Recueil d'études en l'honneur de François Gény, Sirey, 1934, p. 2.

<sup>102</sup> *Vingt-deux ans*, p. 46 et p. 92.

<sup>103</sup> Le Rassemblement du Peuple Français (RPF), annoncé le 7 avril à l'occasion d'une cérémonie à la mémoire des soldats américains morts pour la France, est fondé le 14 avril 1947. Il vise à lutter contre le « régime exclusif » des partis politiques, et à proposer une réforme institutionnelle tout en combattant les institutions de la Quatrième République. De Gaulle en sera le chef, mais pas le dirigeant de fait ; il déléguera ces tâches, notamment au Secrétaire général Jacques Soustelle.

<sup>104</sup> *Vingt-deux ans*, p. 40.

nouveau parti politique qu'un rassemblement autour de sa personne<sup>105</sup> ». Malgré les réserves qu'il éprouve pour celui-ci et le « relent de bonapartisme » de ses discours, il va faire preuve de souplesse dans son action pour aider la montée au pouvoir du Général<sup>106</sup> et rétablir l'ordre, Monnerville partageant le constat d'une nécessaire réforme institutionnelle.

Le Président Coty, dans un entretien du 28 mai 1958, lui avoue vouloir confier à de Gaulle la constitution d'un nouveau gouvernement et, à terme, lui confier la Présidence de la République. Celui qui le lendemain allait faire appel « au plus illustre des Français » lui demande de rencontrer de Gaulle le soir même avec André Le Troquer, Président de l'autre Chambre du Parlement, « afin de bien connaître les intentions réelles [de l'homme] dans le respect absolu de la légalité<sup>107</sup> ». Au cours de cette entrevue, Monnerville et Le Troquer ont refusé de faire droit à la volonté du Général de ne pas solliciter l'investiture, procédure qu'il considérait comme une formalité chronophage et périmée. Il est intéressant de noter que de Gaulle décrit une réaction de Monnerville beaucoup plus conciliante dans ses Mémoires<sup>108</sup>. Les trois hommes ont toutefois pu établir un accord sur les principes de base de la nouvelle Constitution. Monnerville rejoignait de Gaulle notamment sur le bicamérisme et la stabilité de l'exécutif, sur la procédure à suivre, passant par la modification de l'article 90 de la Constitution de 1946, et sur la création de la Communauté française, point sur lequel il a sollicité son assurance formelle.

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958, qui modifie l'article 90 en posant les principes sur lesquels la nouvelle Constitution doit être fondée et crée le Comité consultatif constitutionnel (CCC), a fait l'objet d'un examen accéléré à l'Assemblée nationale, après que de Gaulle ait menacé de démissionner. Cette menace de démission est caractéristique du jeu politique gaullien, et s'explique aussi par son humeur fréquemment charriée par la mélancolie et le pessimisme.

L'examen de la loi constitutionnelle par le Conseil de la République constitue la dernière séance publique de l'institution. Avant que les conseillers ne se prononcent, de Gaulle a appelé

---

<sup>105</sup> *ibid*, p. 41. La comparaison à Napoléon se trouve à la page 92. De Gaulle fera explicitement référence au petit Caporal lorsqu'il dira : « Ah! lui, au moins, pouvait dire mes sénateurs! », *ibid* p. 176.

<sup>106</sup> Celle-ci semblait une solution viable pour apaiser les tensions, d'autant que « le patriotisme de Monnerville et sa conception personnelle de la France ne différaient pas de ceux du général ». Jean-Paul Brunet, *Gaston Monnerville. Le Républicain qui défia de Gaulle*, Albin Michel, 1997, pp. 203-204.

<sup>107</sup> Cet entretien est détaillé par Monnerville et constitue un témoignage précieux pour l'histoire constitutionnelle. Voir *Vingt-deux ans*, pp. 90-98.

<sup>108</sup> « Gaston Monnerville est acquis à l'idée de me voir assumer le gouvernement. Tout au plus me suggère-t-il de ne pas exiger pour plus de six mois les pleins pouvoirs que je tiens, au départ, pour nécessaires ». *Mémoires d'espoir, le renouveau*, p. 30.

personnellement Monnerville pour lui demander un entretien avec Michel Debré qui, d'ancien conseiller de la République renommé pour sa verve critique<sup>109</sup>, est devenu ministre de la Justice. Le texte, adopté rapidement, est jugé par Monnerville comme capital. « [S'y] référer chaque fois que l'on veut porter un jugement sur la Constitution de 1958<sup>110</sup> » étant selon lui une nécessité, notamment en ce qui concerne l'indépendance de l'autorité judiciaire. Pourtant, ce texte ne garantit pas le bicamérisme, étant seulement évoqué le « Parlement ». Ici, contrairement à 1946, l'importance du bicaméralisme s'impose aux consciences. Ses modalités de mise en œuvre restent cependant à déterminer. Monnerville a mené très tôt une action pour valoriser la seconde Chambre en intervenant dans le processus de rédaction de la nouvelle Constitution<sup>111</sup>. Constatant bien que de Gaulle ne voulait absolument pas que le Parlement intervienne dans l'élaboration du nouveau texte constitutionnel, il a agi de manière interposée. D'abord, en travaillant à un renforcement de la coordination et de la force d'action de la délégation sénatoriale au Comité consultatif constitutionnel (CCC), effort mené de manière soutenue tout au long du processus de rédaction. Monnerville a obtenu des dix membres du Comité issu du Conseil de la République qu'ils se présentent non pas comme représentants de leurs partis respectifs, mais comme défenseurs des intérêts de la seconde Chambre. Ceux-ci se sont tenus en rapport permanent avec Monnerville, son cabinet, ainsi qu'avec le Secrétaire général du Conseil de la République François Goguel. La note de François Valentin du 15 août à l'attention des membres du gouvernement vise à défendre un bicamérisme effectif mis en danger par la rédaction originelle de l'avant-projet gouvernemental, celle du « cahier rouge ». D'un avis commun avec Monnerville, il soutient qu'il « est essentiel que la rédaction proposée par le CCC soit retenue. A défaut, le futur Sénat ne serait qu'une Chambre des Lords, comblée d'égards et privée de pouvoir<sup>112</sup> ». La semaine suivante, le Gouvernement devait arrêter le texte définitif de la Constitution avant de le soumettre pour avis au Conseil d'Etat. Ensuite, Monnerville a agi de manière interposée en entretenant une correspondance active avec

---

<sup>109</sup> Sa « lettre aux dirigeants de la Nation » *Ces Princes qui nous gouvernent* (1957) a fait date.

<sup>110</sup> *Vingt-deux ans*, p. 102.

<sup>111</sup> Didier Maus évoque « le très subtil jeu qui a permis au président Monnerville et à ses collègues, au nom d'un soutien d'ensemble au Gouvernement, d'être d'autant plus exigeant sur les dispositions intéressant directement le Sénat ». S'agissant de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Sénat, l'auteur écrit que « si l'on raisonne en termes d'influence et de groupes de pression, il faut admettre que dans ce cas précis, le groupe de pression des sénateurs a parfaitement réussi son opération ». *Le Sénat*, dans (Dir.) D. Maus, L. Favoreu et J.-L. Parodi, *L'écriture de la Constitution de 1958*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 1992, pp. 415-457 (dernière page dont sont tirées les citations en présence).

<sup>112</sup> Note du 15 août 1958 à trouver dans les *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, volume II, La Documentation française, pp. 722-724.

le gouvernement, les sénateurs-ministres<sup>113</sup> et Michel Debré, dont le rôle a été fondamental dans la rédaction du texte constitutionnel<sup>114</sup>. C'est d'ailleurs lui qui a élaboré un projet primitif de Constitution dans lequel était prévu qu'un mandat parlementaire ou une fonction ministérielle ne pourrait être cumulée avec un mandat local. Il s'en explique « au vu des exigences modernes du Gouvernement, la nécessité pour un ministre d'avoir tout son temps afin de commander son administration [...] ainsi que l'utilité de parlementaires disposant de leur temps pour des questions nationales [...] »<sup>115</sup>. Une telle discussion a facilité l'acceptation en 1958 de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction ministérielle. Monnerville penchait quant à lui pour une acceptation du cumul du mandat de sénateur avec un mandat local ou une fonction au gouvernement.

Debré a pu, avant de prendre ses fonctions au sein du nouveau gouvernement gaulliste, siéger pendant dix ans au Conseil de la République. Il s'est montré farouche partisan du bicaméralisme. Dès sa prise de fonction, il s'est mis en rapport avec Monnerville<sup>116</sup>. Celui que le Président du Conseil de la République appelle « Mon cher ami » a défendu activement la place du Sénat dans l'équilibre des pouvoirs de la nouvelle Constitution. Son action est entretenue et nourrie par la correspondance qu'il entretient avec Monnerville. Celui-ci souligne le travail de mise au point effectué par la délégation sénatoriale et lui-même concernant la modification de l'article 40 du cahier rouge. Il réaffirme que cette modification était nécessaire afin d'éviter que le gouvernement puisse surmonter de façon rapide l'opposition sénatoriale, en raison des délais qui confèrent le dernier mot à l'Assemblée nationale, alors tentée d'être « intransigeante » avec le nouveau Sénat. L'enjeu était d'au moins préserver le pouvoir législatif du Sénat tel que disposé dans l'article 20 de la constitution de 1946, modifié par la réforme de 1954. Dans une lettre du 23 août 1958<sup>117</sup>, Debré lui assure que cela est le cas dans le nouveau texte constitutionnel.

Au cours du processus de rédaction, les interventions de Paul Coste-Floret, Guy Mollet, Pierre Pflimlin et Paul Reynaud ont en partie étouffé les efforts de Monnerville et de la délégation sénatoriale pour obtenir des pouvoirs accrus au Sénat de la future Cinquième République. La

---

<sup>113</sup> Voir lettre du 17 août 1958 aux sénateurs-ministres dans *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, volume II, La Documentation française, p. 731.

<sup>114</sup> Michel Debré et Raymond Janot ont joué un rôle de premier plan dans la rédaction de la nouvelle Constitution.

<sup>115</sup> Jean-Louis Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, L.G.D.J., 1974 (réédition de 2015), pp. 242-243.

<sup>116</sup> *Vingt-deux ans*, p. 105.

<sup>117</sup> *Documents pour servir à ...*, vol III, pp. 727-729.

conservation des pouvoirs du Conseil de la République a néanmoins été acquise, et l'institution sénatoriale a gagné en prestige politique. Elle retrouve le nom de Sénat (article 22), et son Président devient le deuxième personnage de l'Etat<sup>118</sup>. L'Assemblée du Sénat est permanente ; elle ne peut être dissoute. Son rôle de représentant des collectivités territoriales est consacré par la Constitution (article 24). Surtout, le gouvernement est dit responsable devant le Parlement, dont le Sénat fait partie (article 20).

L'esprit monocaméral qui avait failli conduire à la dissolution de l'Assemblée nationale en 1873, et qui était revenu en force aux Assemblées constituantes de 1946, était considéré comme passé de mode. Bien qu'aucune prescription juridique ne garantissait l'existence d'un Sénat ou d'un bicaméralisme<sup>119</sup>, de Gaulle et Debré y étaient favorables, notamment par calcul politique. Le gouvernement, supervisé par de Gaulle, était en effet poussé par la conviction que le Sénat serait un soutien politique important contre l'Assemblée nationale, aux majorités fluctuantes.

Ces évolutions constitutionnelles font ainsi dire à Monnerville, lors de son premier discours en tant que Président du Sénat le 11 décembre 1958<sup>120</sup>, que « la nouvelle Constitution [...] a rendu à notre assemblée son titre traditionnel, en même temps qu'elle lui confère un rôle de premier plan dans l'organisation des pouvoirs publics ». Il relève cependant avec lucidité que :

[La Constitution de 1958] ne vaudra que par les hommes qui la mettront en œuvre [...] Trop d'esprits sont portés à considérer que la constitution nouvelle a créé une situation révolutionnaire modifiant profondément le régime républicain. C'est une vue hâtive des choses. [...] Notre Assemblée accomplira sa tâche avec la volonté résolue de faire respecter et d'affermir les nouvelles institutions républicaines<sup>121</sup>.

L'écueil de la Quatrième République est d'avoir perdu le pouvoir de gouverner, en perdant le contrôle de la situation algérienne et en perdant celui de l'armée. Celui-ci, sous la Cinquième République, va être monopolisé par de Gaulle qui, par illusion théâtrale, va l'exercer. En 1958 encore, Monnerville ne se doutait pas de l'ampleur du conflit politique qui allait l'opposer avec le Sénat à l'Exécutif, et cela jusqu'à la fin de sa présidence.

---

<sup>118</sup> Notamment, c'est à lui d'assurer l'intérim présidentiel (article 5).

<sup>119</sup> La loi du 3 juin a remplacé l'article 90 de la Constitution de 1946. On y parle d'un « Parlement », pas plus.

<sup>120</sup> Il a été élu l'avant-veille, et avait pu faire un premier discours de remerciement.

<sup>121</sup> Séance du jeudi 11 décembre 1958, pp. 15-16 du Journal officiel.



Le Président Gaston Monnerville (à gauche), avec Vincent Auriol, Edouard Herriot et Henri Queuille.

Photographie dite « Les présidents », 1951.

*Droits : Photo France-Soir, 100 rue Réaumur, Paris 2<sup>e</sup>. Elle se trouve dans l'inventaire photographique du fonds Monnerville du Centre d'histoire de Sciences Po, à la cote 10\_GM\_419.*

## SECONDE PARTIE :

### Un combat contre la pratique institutionnelle gaullienne

Bien qu'ayant été déjà confronté à l'antiparlementarisme latent qui motive les décisions du général de Gaulle, Monnerville a été enthousiaste au sujet de l'adoption de la nouvelle Constitution, et a durant l'été 1958 jusqu'au référendum du 28 septembre milité activement pour le « oui ». Son optimisme a été d'autant plus fort qu'il constate la création d'une communauté de la France avec les peuples d'Outre-mer au titre XII du texte constitutionnel, communauté pour laquelle il a beaucoup milité sur le plan politique durant sa carrière<sup>122</sup>. L'engouement pour le renouveau du Sénat a mené une partie de la doctrine à qualifier la Cinquième République de République sénatoriale ; pensons aux mots de Marcel Prélôt : « La Constitution de 1958, c'est d'abord un Sénat<sup>123</sup> ».

En dépit de la République sénatoriale que certains voyaient dans la lettre de la Constitution, les débuts de la Cinquième République révèlent vite les traits d'une pratique personnelle du pouvoir, celle d'un « monarque républicain<sup>124</sup> » pour reprendre l'expression de Maurice Duverger. Marquée par la nécessité de gérer le problème algérien, le début de la présidence gaullienne se traduit par un retrait de la place du Sénat et plus généralement du Parlement dans la prise de décision politique (Chapitre 1). Monnerville s'érige en principal opposant à cette pratique du pouvoir, et le Sénat se mue en bastion de la défense républicaine (Chapitre 2).

---

<sup>122</sup> « Cet espoir -une certitude dans mon esprit- contribua fortement à déterminer mon vote positif au référendum du 28 septembre 1958, et à m'engager dans l'action intensive que j'ai menée pour le "oui" ». *Vingt-deux ans*, p. 110.

<sup>123</sup> Marcel Prélôt, professeur de droit et sénateur du Doubs de 1959 à 1971, dans *Pour comprendre la nouvelle Constitution*, p. 51. Il pondèrera en 1969 le poids de son erreur de prospective en avouant qu'elle était très généralement partagée.

<sup>124</sup> Il semble plus heureux de parler de césarisme démocratique plutôt que d'employer l'oxymore monarchie républicaine.

## CHAPITRE 1 :

### Un Sénat court-circuité par un Président de la République gouvernant dans une situation de péril permanent

Dans son discours de Bayeux du 16 juin 1946, de Gaulle avait déjà proposé sa vision du régime politique nécessaire à la France — celui qu'il souhaitait mettre en place. Bien qu'ayant un caractère assez vague, ce discours met bien en avant l'idée d'une indépendance structurelle du gouvernement vis-à-vis du Parlement. Cela est remarquable car cette conception est éloignée des caractéristiques du régime parlementaire classique, dont les traits ont été mis en lumière par Bagehot au XIXe siècle lorsqu'il parlait de la fonction élective du Parlement<sup>125</sup>. Cela témoigne par ailleurs d'un certain désintérêt du Général pour les mécaniques d'équilibre constitutionnel, de Gaulle voulant essentiellement pouvoir exercer la fonction gouvernementale sans l'entrave parlementaire. La lecture du texte constitutionnel que va faire de Gaulle est dite « présidentialiste », c'est-à-dire que la place du Parlement, a fortiori du Sénat, dans le système de gouvernement est limitée (Section 1) et que la place du Président de la République est prédominante, assurée comme celle d'un chef de guerre dans l'épreuve d'un péril public permanent (Section 2).

#### SECTION 1 : La place secondaire du Sénat dans le système de gouvernement gaullien

De Gaulle pense le pouvoir politique comme un chef militaire. Il a la conception d'une supériorité des décisions publiques prises par le chef de l'Etat et élaborées dans le cadre de l'Administration, au sein même de la fonction exécutive. Dans cette conception, le Parlement occupe une place en retrait dans le processus de prise de décision politique, mais aussi dans sa fonction de contrôle. Comme de Gaulle le dit à Bayeux en 1946, « du Parlement, composé de deux

---

<sup>125</sup> Walter Bagehot, *The English Constitution*, Archive for the History of Economic Thought of McMaster University, Second Edition, 1873 (édition originale de 1867), pp. 117-119. En bon analyste, il affirme dans le *Chapter IV : The House of Commons* de son ouvrage que « The main function of the House of Commons is one which we know quite well, though our common constitutional speech does not recognize it. The House of Commons is an electoral chamber [...] The elective is now the most important function of the House of Commons. It is most desirable to insist, and be tedious, on this, because our tradition ignores it ».

chambres et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage de délégations ». De Gaulle assimile en effet systématiquement le régime parlementaire à un régime des partis politiques. Il s'agit non seulement de sa vision du politique, centrée autour de la question de l'unité et du rassemblement, mais aussi de son aversion pour le jeu et les compromis politiques. Capitant, pour sa part, mettait plus de finesse juridique dans son analyse. Pour lui, dans la Quatrième République n'est pas pratiqué un régime parlementaire, mais un régime d'assemblée. En effet, le gouvernement n'est pas responsable en pratique devant le Parlement, mais uniquement devant les partis et leurs coalitions. Or, les partis ne sont pas responsables devant le peuple<sup>126</sup>. L'assimilation entre régime parlementaire et régime d'assemblée, opportuniste pour de Gaulle, correspond à une certaine réalité. Lui comme Capitant vouent une opposition farouche au Parti communiste, qui selon eux entretient cette « féodalité des partis<sup>127</sup> ». Le parti n'est dans la philosophie gaulliste qu'un moyen et non pas une fin. Comme le souligne Nicolas Roussellier, « il ne peut être vu comme lieu de formation du peuple puisque son existence même trahit le risque d'une division de la nation<sup>128</sup> ». L'auteur, spécialiste d'histoire politique, relève que la pensée nouvelle instaurée est différente de celle issue de l'expérience républicaine. La nature de la décision politique est de manière explicite influencée par la philosophie militaire. Le chef est « celui qui sait s'affranchir des idées préétablies pour saisir la "vérité" des circonstances au moment où elles surgissent<sup>129</sup> ». Cette conception est intimement liée au désintéret du Général pour la forme de gouvernement républicaine et à son hostilité vis-à-vis du gouvernement collégial, inapte selon lui à prendre des décisions efficaces. Le commandement militaire est hiérarchique. Il s'agit d'émanciper le pouvoir de commandement, et non de le mitiger avec les autres pouvoirs<sup>130</sup>. C'est dans cet esprit que de Gaulle va exercer sa fonction de Président de la République.

Dans cette vision, le Parlement occupe une place floue, proche de celle qu'occupait le Cabinet sous le « régime des partis », c'est-à-dire une place d'exécutant d'une volonté exécutive. Le

---

<sup>126</sup> Hélène Truchot, *Le droit constitutionnel de René Capitant ; contribution au développement d'une légitimité démocratique*, Dalloz, 2020, p. 262.

<sup>127</sup> René Capitant, *La féodalité des partis*, L'espoir gaulliste, 1946.

<sup>128</sup> Nicolas Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIXe – XXIe siècles*, Gallimard, 2015, p. 601.

<sup>129</sup> *Ibid*, p. 605.

<sup>130</sup> On peut d'ailleurs considérer que le génie politique gaullien reposait dans son appréciation des rapports de force politique, résultat de son talent dans la stratégie militaire.

statut de l'élu se rapproche de celui du fonctionnaire. Cela rappelle la distinction des pouvoirs de l'Etat d'Hauriou. Celui-ci distingue le pouvoir exécutif, le pouvoir délibérant et le pouvoir de suffrage, qui sont distingués et hiérarchisés selon leur caractère majoritaire ou minoritaire. Le pouvoir minoritaire est considéré comme supérieur par nature, comme pouvoir d'une élite, qui est l'élite gouvernante. Le pouvoir exécutif domine les deux autres ; c'est d'ailleurs ce qui forme l'équilibre des pouvoirs<sup>131</sup>. Comme il le souligne, « l'indépendance du pouvoir minoritaire doit demeurer la règle, et la participation du pouvoir majoritaire doit demeurer l'exception<sup>132</sup> ».

Or cette vision du Parlement est antagoniste à celle de Monnerville. Elle est contraire au rôle politique que doit selon lui jouer le Parlement dans les décisions politiques et par l'exercice de son contrôle, en vertu de sa qualité de lieu où s'exprime la représentation nationale. Il considère qu'il n'y a plus de régime démocratique dès qu'il n'y a plus de contrepoids, le régime démocratique présupposant « l'équilibre des pouvoirs, sinon c'est l'aboutissement à la prééminence de l'un d'eux, en général de l'exécutif<sup>133</sup> ». Pour le Président du Sénat, « la libre confrontation des idées, la réflexion, l'apaisement des passions » constitue la condition d'une politique saine.

La grande rancœur qu'entretient Monnerville envers de Gaulle, à laquelle il consacre un chapitre entier de ses Mémoires, a été nouée dès 1959. Elle porte sur ses positions politiques ambiguës, changeantes, ambivalentes, qui ont mené selon lui à l'échec précoce de la Communauté française<sup>134</sup>. Son attitude politique insaisissable rappelle celle qui a été la sienne par rapport à l'Algérie. Monnerville constate en effet que le Parlement a été exclu délibérément par le chef de l'Etat du processus de sortie de la crise algérienne, autant qu'il l'a été concernant l'avenir de la Communauté, et cela malgré l'existence du Sénat de la Communauté. « Le chef de l'Etat affirmait

---

<sup>131</sup> Voir ces développements dans Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2e édition, Gallica, p. 356.

<sup>132</sup> *Ibid*, p. 186.

<sup>133</sup> *Vingt-deux ans*, p. 426.

<sup>134</sup> Notamment par son discours de décembre 1959 à Saint-Louis-du-Sénégal. Monnerville observe que « la Communauté, dont les ailes avaient été brisées à Saint-Louis, fut désormais privée de toute vie réelle, elle déclina sans retour et sans bruit, crépuscule d'une divinité qui disparaissait sans que même fût laissé le temps de lui tisser un *linceul de pourpre* ». *Vingt-deux ans*, p. 127. Comme le souligne Philippe Martial, « on connaît surtout la controverse entre Monnerville et de Gaulle à propos du référendum de 1962. Mais la vraie cause de leur différend était ailleurs. Elle tenait à l'énorme déception éprouvée par Monnerville. Tout d'abord, en 1946, lorsqu'il vit que l'Union française ne prenait pas du tout les directions qu'il souhaitait. En second lieu, en 1960, quand il vit s'évanouir l'espoir d'une vaste Communauté d'Outre-Mer, liée à la France dans cet ensemble fédéraliste, dont il avait toujours rêvé ». *Gaston Monnerville et le destin de l'Empire*, Archives du Sénat, p. 155.

sa volonté de gouverner seul, par-dessus les “intermédiaires”<sup>135</sup> ». Monnerville critique vivement le décalage entre l’argumentation qui est celle d’un Capitant et qu’il partage, visant à parler d’une recherche d’un juste équilibre entre l’émancipation nécessaire des peuples colonisés, le principe d’indivisibilité de l’Etat unitaire et le respect du texte constitutionnel, et l’absence de politique cohérente et fédératrice dans les faits. Capitant, partisan résolu du développement d’une fédération démocratique<sup>136</sup>, reste fidèle défenseur de la politique gaullienne à l’égard des peuples coloniaux en 1961. Il soutient que :

[...] les émanciper, les libérer de la souveraineté étrangère – donc illégitime – qui pesait sur eux, quand bien même cette souveraineté serait celle de la France. Y substituer les liens d’une association librement consentie, si cette volonté d’association existe chez eux. C’est une politique profondément, essentiellement démocratique<sup>137</sup>.

Monnerville déplore cependant que le chef de l’Etat, prenant ses décisions de manière autonome et contradictoire, n’a pas promu la libre association dont parle Capitant. De Gaulle a selon le Président du Sénat mené à l’échec rapide et cuisant d’un régime de type fédéral. Ce type de régime s’avérait néanmoins un espoir difficile à mettre en œuvre. Capitant, plus pragmatique, voyait dans la doctrine de l’assimilation républicaine une chimère. Cela permet en effet de relever que les espoirs que Monnerville plaçait dans un fédéralisme français étaient emprunts d’une certaine inconséquence politique. Néanmoins, la condamnation de l’attitude du chef de l’Etat sur ce point se justifie, notamment du fait de la mise à l’écart du Parlement dans le processus de décision politique. Le Sénat de la Communauté, pourtant prévu à l’article 83 de la Constitution,

---

<sup>135</sup> *Vingt-deux ans*, p. 224.

<sup>136</sup> Voir le texte de René Capitant, *Fédéralisme et démocratie*, publié dans Jus Politicum, n° 16 [<http://juspoliticum.com/article/Federalisme-et-democratie-1102.html>], dans lequel il recherche le lien qui unit démocratie et fédéralisme. Selon lui, « nous ne pouvons démocratiser la France qu’en la fédéralisant, et je crois que ce précepte a une grande valeur politique à notre époque ».

<sup>137</sup> René Capitant, *La force du gaullisme*, dans *Écrits politiques, 1960-1970*, Flammarion, 1971, p. 11, cité par Hélène Truchot dans *Le droit constitutionnel de René Capitant ; contribution au développement d’une légitimité démocratique*, Dalloz, 2020, p. 483, note 271.

cesse d'exister par la notification aux sénateurs de la Communauté que leur mandat a pris fin<sup>138</sup>, sans procédure de révision constitutionnelle formelle<sup>139</sup>.

Les rapports entre le Président de la République et le gouvernement sont affectés par cette prépondérance politique et morale du chef de l'Etat, ce qui influe indirectement sur le jeu parlementaire, le Président de la République n'étant pas responsable devant les Chambres. La guerre d'Algérie, comme le montre Monnerville, est la période de basculement durant laquelle de Gaulle prend la direction de l'action du gouvernement, en décidant pour son Premier ministre Michel Debré, malgré la lettre de l'article 20 du texte constitutionnel de 1958. Cette irresponsabilité effective qui caractérise l'Exécutif est patente lorsque de Gaulle renomme le Premier ministre Pompidou sitôt après la motion de censure<sup>140</sup> de l'Assemblée nationale en octobre 1962. La pratique du vote bloqué de l'article 44, le recours aux ordonnances de l'article 38 et l'usage des procédures d'engagement de la responsabilité gouvernementale de l'article 49 deviennent des leviers de pression vis-à-vis du Parlement.

Dès les trois premières années du régime, marquées par le conflit algérien, de Gaulle vise à « conforter sa position aux yeux du pays, [...] saisir toutes les occasions d'affirmer son autorité<sup>141</sup> ». La mise à l'écart du Parlement se révèle un choix délibéré de sa part, et le premier conflit important entre les Chambres et le chef de l'Etat a lieu en mars 1960. Le monde agricole avait connu une crise et demandait depuis l'automne 1959 une délibération du Parlement pour une fixation des prix agricoles. Le « malaise paysan » n'avait pas été pris en main efficacement par le gouvernement, et le groupe parlementaire de l'Amicale parlementaire agricole, qui comprend de nombreux députés et sénateurs, met en avant l'article 29 de la Constitution pour convoquer une session parlementaire extraordinaire. Cet article dispose qu'une telle session peut être convoquée par le Parlement si deux conditions sont remplies : elle doit être demandée par une majorité des

---

<sup>138</sup> Voir les lettres de Charles de Gaulle du 10 janvier 1961 et de Michel Debré du 16 mars 1961, en annexes XIII et XIV de *Vingt-deux ans de présidence*, Le Cherche-Midi, 2003.

<sup>139</sup> Jacques Georgel critique vivement une telle révision implicite. Il soutient de façon polémique que : « On pourrait être tenté de penser que le bon sens impose la suppression d'une Assemblée qui ne se justifie plus du point de vue juridique. Il faut s'en garder, car ce raisonnement est très dangereux. En effet, les procédures de révision constitutionnelle sont faites pour être observées, elles représentent une garantie pour tous les citoyens, et un tel raisonnement les réduit à néant. Celui qui accepterait la suppression par lettre du Sénat de la Communauté serait conduit, logiquement, à accepter aussi la suppression de l'Assemblée nationale ». *La Cinquième République : une démonarchie*, Systèmes, 1990, p. 78.

<sup>140</sup> Motion de censure du 4 octobre 1962, qui affirme par ailleurs de manière très maladroite que de Gaulle est l'auteur de la Constitution. Or, il s'agit juridiquement du peuple français.

<sup>141</sup> *Vingt-deux ans*, p. 136.

membres composant l'Assemblée nationale, et sur un ordre du jour déterminé. Un nombre suffisant de députés avait saisi le Président de l'Assemblée nationale avec l'ordre du jour fixation des prix agricoles. Le conflit constitutionnel intervient en raison d'un écart que de Gaulle se permet par rapport à la procédure que semblent dicter les dispositions constitutionnelles ; en effet, l'article 30 requiert que les sessions extraordinaires soient ouvertes et closes par décret du Président de la République. Or, Monnerville rapporte que le Président de l'Assemblée nationale Jacques Chaban-Delmas ne transmet pas, à son étonnement, la demande auprès du Président de la République. Le lendemain, le 18 mars, le chef de l'Etat convoque Monnerville à l'Élysée et lui manifeste son refus de signer le décret de convocation. De Gaulle considère en effet qu'il a « un droit d'appréciation sur l'intérêt et l'opportunité de cette convocation ». Sa motivation est que « l'action des organisations agricoles constitue un mandat impératif à l'égard des parlementaires et que je dois protéger le Parlement contre tout mandat impératif<sup>142</sup> ». Monnerville remarque qu'à son sens, l'ensemble des critiques du monde agricole qui tonnaient ne visaient que lui seul. Il est intéressant que Monnerville ne s'étende pas plus dans ses Mémoires sur le renversement de la « présomption d'indépendance<sup>143</sup> » du Parlement. « Le point de vue constitutionnel [consistant en l'obligation constitutionnelle qui découle du texte de convoquer la session extraordinaire] passait au second plan. Il ne pensait qu'à l'épreuve de force<sup>144</sup> », soutient le Président du Sénat. Monnerville s'inquiète des répercussions concrètes de son refus, en ce qu'il place le conflit politique et social entre le monde paysan et le chef de l'Etat. En conséquence, le Président de la République ne peut plus être regardé comme assumant un rôle d'arbitre. Il en vient à incarner la politique gouvernementale en matière agricole. Monnerville constate que ni le Premier ministre, ni le Président de l'Assemblée nationale n'ont contesté son interprétation de l'article 30 de la Constitution. C'est à l'encontre de cette acceptation pusillanime de la décision interprétative gaullienne de la part des autres organes constitutionnels que Monnerville va s'ériger. Cette décision est issue d'une lecture de la Constitution que le Président du Sénat considère contraire au texte ; cette lecture met en outre de côté le rôle que devrait jouer le Parlement dans le débat agricole. Il rapporte son entretien aux membres du bureau du Sénat à l'ouverture de la session ordinaire le 4 mai 1960, qui approuvent son action de contestation et se déclarent solidaire avec leur Président<sup>145</sup>. Les membres de la

---

<sup>142</sup> *Vingt-deux ans*, p. 140.

<sup>143</sup> Le mot est de Denis Baranger, dans *Le dépérissement de la pensée institutionnelle sous la V<sup>e</sup> République*, Droits, 2006.

<sup>144</sup> *Vingt-deux ans*, p. 141.

<sup>145</sup> Seule la petite minorité UNR ne donne pas son approbation.

majorité au Sénat font de même. C'était en effet nécessaire pour donner à Monnerville la légitimité politique nécessaire pour contester au nom du Sénat la décision présidentielle.

Monnerville signale les réactions vives de René Coty et Vincent Auriol, deux hommes proches dont il fait les louanges. Auriol écrit au Président du Conseil constitutionnel pour lui demander d'examiner la constitutionnalité de la situation juridique créée par la décision présidentielle, ainsi que sa proposition de résolution visant à « faire autoriser le Président du Conseil constitutionnel ou un membre de ce conseil, à saisir ce dernier de toute mesure ou de tout texte, non conforme à la Charte nationale ». Cette proposition est considérée par Monnerville comme un complément souhaitable à l'article 12 de la Constitution<sup>146</sup>.

Il s'agit pour le Président du Sénat de contester la confiscation par le chef de l'Etat d'une prérogative qui n'appartient constitutionnellement qu'au gouvernement, et de condamner la négation de la volonté des parlementaires. De Gaulle se place au centre des pouvoirs publics, et perturbe l'équilibre attendu des pouvoirs constitutionnels. « D'empiècements en empiècements, le mal allait s'approfondir, l'éclatement et l'affrontement devenir inévitables<sup>147</sup> ».

C'était en effet l'amorce d'une pratique du pouvoir par le Président de la République qui relègue le Parlement au rang d'obstacle à l'accomplissement de l'œuvre gouvernementale<sup>148</sup> et néglige sa fonction législative en réduisant considérablement l'initiative législative. Monnerville note que c'est l'effet de l'abus de l'usage du « vote bloqué » de l'article 44, ce qui par conséquent « fausse l'esprit de la Constitution<sup>149</sup> ».

Le grand débat de dogmatique constitutionnelle du moment consistait à déterminer si le régime de la nouvelle République était parlementaire ou présidentiel<sup>150</sup>. La lettre de la Constitution met en effet en avant le mécanisme de responsabilité du gouvernement envers le Parlement (article 20). Ce mécanisme de légitimation caractérise le régime parlementaire en ce qu'il doit garantir l'unité de vues politiques entre la majorité parlementaire et le gouvernement. La volonté des

---

<sup>146</sup> *Ibid*, note de bas de page p. 144.

<sup>147</sup> *Ibid*, p. 145.

<sup>148</sup> *Ibid*, p. 386.

<sup>149</sup> *Ibid*, pp. 350-351.

<sup>150</sup> Ce débat doctrinal avivé par Duverger et Vedel dans leurs tribunes offre aujourd'hui un moins grand intérêt que les tribunes de René Capitant, qui donne une vision constitutionnelle intéressante du régime politique.

constituants de 1946 avait été d'instaurer un tel gouvernement parlementaire<sup>151</sup>. Mais la pratique gaullienne conduit à ce que le Président — irresponsable politiquement devant les Chambres — prenne de facto la place du chef de gouvernement, ce qui pousse de nombreux commentateurs<sup>152</sup> à mettre en avant l'idée que le régime politique de la Cinquième République est présidentiel, ou semi-présidentiel. Il faut dans ce débat garder en tête que le régime présidentiel tel que pratiqué aux Etats-Unis borne de façon considérable les pouvoirs du Président. De Gaulle lui-même rejetait cette qualification, pour celle plus juste quoique vague de *présidentialisme*.

Sans rentrer plus en profondeur dans cette querelle qui vise plus à placer des étiquettes qu'à analyser de façon pertinente le régime politique, cela permet néanmoins de mieux comprendre la remarque satirique de Paul Reynaud relevée par Monnerville le 22 mars, qui exprime bien ce que de nombreux parlementaires ressentent en ce début d'année 1960 : « Le régime qui combinerait le régime présidentiel avec les moyens de contrainte sur l'Assemblée nationale du système actuel à un nom : c'est la dictature, assortie d'un Parlement-croupion<sup>153</sup> ». Une critique plus ciblée sur la place du Sénat en ce début de mandat avait déjà été adressée personnellement à Michel Debré par Gaston Defferre lors de la séance du 3 février : « Vous avez été un des promoteurs du rétablissement du Sénat, d'un Sénat avec toutes ses prérogatives, et notamment ses prérogatives législatives et vous faites de ce Sénat moins encore que n'était le Conseil de la République ». Cette négation de la place du Parlement ne permet en effet pas le développement d'une responsabilité politique des gouvernants devant le Sénat, qui avait été amorcée sous la Quatrième République et qui semblait concrétisée par le texte de 1958. En effet, Monnerville déplore tout au long de la présidence gaullienne l'inemploi de l'alinéa 4 de l'article 49 de la Constitution<sup>154</sup>. Cet article, qui dispose que « Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale », pouvait être l'amorce d'une question de confiance qui engage la responsabilité politique du gouvernement devant la seconde Chambre. C'est d'ailleurs ce que laisse entendre la formule de l'article 20, similaire à la formule de l'article 6 de la loi du 25 février 1875, disposant que le

---

<sup>151</sup> Hauriou en donne la définition suivante : « C'est une forme de gouvernement, à base de régime représentatif et de séparation des pouvoirs souple, dans laquelle une collaboration continue est établie entre le pouvoir exécutif et le Parlement, composé de deux chambres, par l'intermédiaire d'un organe exécutif, qui est le cabinet des ministres, lequel partage avec le chef de l'Etat la direction du gouvernement, mais ne peut gouverner qu'en s'assurant la confiance continue du Parlement, parce qu'il est politiquement responsable devant celui-ci ». *Précis de droit constitutionnel*, 2e édition, 1929, Gallica, p. 196.

<sup>152</sup> On pense notamment à Georges Vedel et Maurice Duverger dans leurs tribunes au *Monde*.

<sup>153</sup> *Vingt-deux ans*, p. 144.

<sup>154</sup> *Vingt-deux ans*, p. 178.

gouvernement « est responsable devant le Parlement ». Le Parlement inclut en effet le Sénat. Debré, dans sa lettre du 28 août 1958, rapporte à Monnerville que bien que la constitutionnalisation de la question de confiance devant le Sénat n'ait pas été admise explicitement, la rédaction de la disposition<sup>155</sup> permet d'admettre une question de confiance implicite. Monnerville, lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, a soutenu l'importance d'une responsabilité politique du gouvernement devant le Sénat. Il considère en effet qu'il est nécessaire au bon fonctionnement du bicaméralisme que « rien dans la Constitution ne tende à donner à l'une des Assemblées un complexe de supériorité et à l'autre un complexe d'infériorité : leur collaboration nécessaire ne pourrait qu'en être entravée ». En réponse à la critique d'un accroissement de l'instabilité, il soutient que « par sa nature même, une Assemblée de type sénatoriale n'est pas portée à multiplier les crises ministérielles, mais bien plutôt à soutenir le Gouvernement<sup>156</sup> ».

L'institution pouvait ainsi évoluer dans des sens différents selon la pratique politique, selon l'utilisation et l'interprétation des normes constitutionnelles. Comme le souligne Pierre Avril<sup>157</sup>, la Cinquième République a rompu avec la tradition de souveraineté parlementaire, mais cette rupture « n'apparaissait pas aussi évidente en 1958 qu'elle l'est aujourd'hui, parce que le texte de la Constitution de 1958 est le produit d'un compromis et comporte des incertitudes qui ne furent tranchées qu'au terme de quatre années<sup>158</sup> ». Pierre Avril note bien le processus de « présidentialisation » qui s'opère. Il va se concrétiser en 1962 par l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

Politiquement, de Gaulle a en effet conçu le Sénat comme « une arme disposée entre les mains de l'exécutif pour réduire les prétentions de l'Assemblée nationale<sup>159</sup> », et cela peut se constater dans la mesure où l'égalité entre les deux Chambres apparaît conditionnelle à l'action de l'Exécutif. La rupture avec la tradition parlementaire du Sénat de la Troisième République est opérée par l'action du Conseil constitutionnel dès 1959.

---

<sup>155</sup> La rédaction de l'article 18 du projet porté devant le Conseil d'Etat est demeurée la même que celle du 20 du texte de 1958.

<sup>156</sup> Note de Monnerville sur la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, *Documents pour servir...*, vol I. p. 549.

<sup>157</sup> De Gaulle interprète. Voir aussi « Les conventions de la Constitution », p. 124, où Pierre Avril développe la notion de jurisprudence constitutionnelle.

<sup>158</sup> Article dans *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique de Pierre Avril*, pp. 239-240.

<sup>159</sup> Le mot est de Jean Mastias.

L'année 1959 s'ouvre sur un nouveau conflit constitutionnel portant sur l'élaboration du règlement des Assemblées. La pratique parlementaire des Troisième et Quatrième Républiques voulait que les Assemblées, étant souveraines, élaborent souverainement leur propre règlement, à côté de la Constitution formelle. L'élaboration souveraine facilitait une interprétation large de la Constitution, les Assemblées s'auto-interprétant avec une grande marge de liberté. On peut ici évoquer la procédure qu'avait instaurée le Conseil de la République de questions orales avec débats suivie du vote de proposition de résolution pour s'en convaincre. L'absence de contrôle par un organe tiers de cette procédure caractérisait la tradition politique française. La régulation ne s'opérait que par un rapport entre les deux Chambres.

Or, la Constitution du 4 octobre 1958 rompt avec cette tradition. Il s'agissait de prohiber l'auto-interprétation des Assemblées, de les empêcher de définir avec latitude leur place dans l'équilibre institutionnel en donnant une autorité à leur argumentation interprétative tirée de leur compréhension de l'ordre constitutionnel. Tout d'abord, le texte constitutionnel contient un grand nombre de dispositions qui jadis étaient déterminées par le règlement des Assemblées : sur le droit d'initiative, le vote personnel, l'accès des membres du gouvernement aux Assemblées, le nombre des commissions, l'établissement de l'ordre du jour, la création de commissions spéciales, le droit d'amendement du gouvernement ou encore le déroulement des débats<sup>160</sup>. Mais surtout<sup>161</sup>, l'article 61 de la Constitution prévoit que « les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel ». Le Conseil remplit ici le rôle originel qui lui a été attribué par les constituants : celui de viser au respect des disciplines procédurales du parlementarisme rationalisé<sup>162</sup>. Le Sénat avait procédé en un temps record à l'élaboration de son règlement provisoire, sous forme de résolution du 16 janvier 1959. Des modifications ont ensuite été apportées par la résolution n° 7 du 9 juin 1959. Pour l'essentiel, le règlement provisoire du Sénat s'efforçait de reprendre les dispositions de celui de l'ancien Conseil de la République, sur le bureau, les groupes, les commissions, la tenue des séances, le vote. Le Conseil constitutionnel a été saisi le 10 juin 1959<sup>163</sup>, et ses décisions concernant les deux Chambres

---

<sup>160</sup> Voir les articles 27, 28, 29, 30, 31, 32, 39, 40, 43, 44, et 48 de la Constitution de 1958.

<sup>161</sup> On peut aussi penser à l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui dispose que « L'Etat est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires ». La responsabilité administrative implique une forme de contrôle des autres organes de l'Etat.

<sup>162</sup> Pierre Avril, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République*, dans Pierre Avril, *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Edition Panthéon-Assas, 2010, p. 312.

<sup>163</sup> Le Conseil constitutionnel est saisi par Monnerville le 10 juin. A noter la coquille qui indique le 11 sur la décision.

ont été publiées le 3 juillet au Journal officiel. Avant 1958, les résolutions étaient une technique d'expression du Parlement, moyen par lequel il exprimait son opinion en dehors des lois, et dont l'adoption pouvait conduire à la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement. La controverse porte sur si, par le biais d'un ordre du jour ou d'une proposition de résolution prévus par son règlement, le Parlement peut critiquer l'action du gouvernement et le mettre en cause sans utiliser les procédures prévues à cet effet par la Constitution. Le Conseil constitutionnel délivre une interprétation stricte, et déclare inconstitutionnel de nombreux articles du règlement, notamment ceux touchant aux propositions de résolution. L'argument mis en avant est que ces articles entraîneraient une extension des pouvoirs du contrôle politique et du droit d'initiative des sénateurs, ce qui serait inconstitutionnel<sup>164</sup>.

Le juge constitutionnel établit en effet ce qui est pour lui « la compétence exclusive du Sénat, c'est-à-dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de cette assemblée, auxquelles il conviendrait éventuellement d'ajouter les seuls cas expressément prévus par des textes constitutionnels et organiques ». Le Conseil constitutionnel circonscrit ainsi le domaine des résolutions aux seules mesures d'ordre d'intérieur.

Pour la première fois, la souveraineté parlementaire jusqu'alors illimitée doit s'incliner devant l'intervention externe d'une institution contre laquelle les Assemblées ne possèdent aucune arme d'appel. Or, Monnerville met en cause l'intégrité du Conseil constitutionnel et sa dépendance vis-à-vis du chef de l'Etat<sup>165</sup>. Sa critique ne touche pas tant l'institution au sein de l'équilibre des pouvoirs, organe dont il sera d'ailleurs membre du 5 mars 1974 au 3 mars 1983, mais concerne plutôt son manque d'indépendance durant la présidence du général de Gaulle. C'est le Président du Conseil constitutionnel Léon Noël qui est l'objet de ses critiques les plus virulentes. Il s'appuie sur son témoignage *De Gaulle et les débuts de la Ve République* pour relever que celui-ci se présente

---

<sup>164</sup> « [...] dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement que dans les conditions fixées par les articles 49 et 50 ».

<sup>165</sup> Cette question mérite des études approfondies. Une anecdote de François Luchaire est ici à évoquer. Nommé membre du Conseil constitutionnel par Monnerville en 1965, il rapporte qu'« une lettre du Chef du protocole de l'Élysée me convie à prêter serment “au Président de la République” ; je lui répondis par une lettre manuscrite qu'il y avait une erreur de plume et qu'il fallait écrire « devant le Président de la République » ; il m'adressa aussitôt une lettre manuscrite rectifiant cette erreur et me remerciant de ne pas en faire un incident ». Témoignage à trouver dans la rubrique Souvenirs sur le site de l'institution. Je remercie le Professeur Armel le Divellec d'avoir pu me le fournir.

comme conseiller permanent du chef de l'Etat, le tenant régulièrement au courant des positions politiques et des conversations qu'il entretenait en tant que Président de l'institution de la rue de Montpensier. Et cela, au mépris des qualités essentielles de sa fonction, qui doivent être la discrétion, la réserve et une indépendance complète. Son livre, « qui affiche le plus grand mépris pour tout ce qui touche au parlementarisme », lui permet de mettre en lumière l'habileté politique de Charles de Gaulle, qui « savait admirablement “utiliser” les ralliés à sa cause<sup>166</sup> ». Monnerville souligne qu'il s'agit en l'espèce d'un « néophyte tardif du gaullisme » au passé vichyste, qui le prend aisément pour cible, car il est « son reproche vivant<sup>167</sup> ».

## SECTION 2 : La mise en évidence d'un état de péril permanent comme justification du système de gouvernement gaullien

De Gaulle est longtemps ambigu dans ses déclarations sur la manière de sortir du conflit algérien. Dans son allocution du 29 janvier 1960, il porte l'uniforme militaire et parle à la fois d'autodétermination, de libre choix des Algériens et de « solution la plus française », c'est-à-dire en manquant de clarté<sup>168</sup>. Tout semblait, comme pour la Communauté française, reposer sur la volonté du chef de l'Etat.

La convocation du Parlement les 2 et 3 février de l'année 1960 avait le motif clair et expéditif de demander l'octroi de pouvoirs spéciaux pour le maintien de l'ordre en Algérie, pas de l'associer aux décisions à prendre. Le Parlement, soucieux d'aider le Président de la République à gérer une situation proche de la guerre civile, accepte à une large majorité. L'effacement du Premier ministre au profit d'un chef d'Etat qui gouverne s'est produit durant le processus de sortie du conflit algérien. De Gaulle prend seul la responsabilité de l'autodétermination de l'Algérie et du référendum qui doit en décider le 8 janvier 1961.

---

<sup>166</sup> *Vingt-deux ans*, p. 284.

<sup>167</sup> *Ibid*, p. 284.

<sup>168</sup> Il semble que de Gaulle savait surtout ce qu'il ne voulait pas faire en Algérie, en restant indécis et ouvert sur ce qu'il y ferait, se faisant balloter par les événements. Voir notamment Julian Jackson, *De Gaulle, Une certaine idée de la France*, chapitre 20 : L'Algérie : « Cette affaire qui nous absorbe et nous paralyse », 1959-1962.

Monnerville explique que la détermination de la politique de la Nation par des décisions autonomes du chef de l'Etat a pu se produire dans la mesure où Debré vouait une confiance inébranlable en « l'homme qu'il avait choisi pour modèle<sup>169</sup> ». Autant que Capitant avait pu trouver son modèle en de Gaulle comme personnage politique au-dessus des partis qui incarne l'homme politique tel qu'il le concevait, Debré voyait dans le même homme son héros, au point d'être dénommé par certains sénateurs comme « l'apôtre passionné, le saint Sébastien du gaullisme ». Monnerville, qui le connaît personnellement, le dit « illuminé par une triple mystique : la mystique de l'Etat, la mystique de la France, la mystique d'un homme pour lui providentiel qui, à ses yeux, incarne les deux autres et les fonde en *Lui*<sup>170</sup> ». Le Président du Sénat rapporte ainsi les paroles d'un entretien qu'ils ont eu un soir de l'année 1959. Debré lui confiant que ses avis divergeaient souvent de celle du chef de l'Etat, le Président du Sénat lui rappela sa responsabilité devant la représentation nationale au titre de l'article 20, lui conseillant de privilégier ses propres options ou de démissionner. Il lui répondit sincèrement qu'il ne pouvait « pas faire ça à de Gaulle ». Monnerville note alors qu'un « tel renoncement à soi-même, une telle fidélité de la part d'un homme politique intelligent et désintéressé [...] m'apparaissait un phénomène politique étrange et touchant qui, en toute hypothèse, ne pouvait laisser indifférent<sup>171</sup> ».

Si le processus de sortie de la crise algérienne a été pour de Gaulle l'occasion d'affirmer son autorité sur le chef du gouvernement et sur le Parlement, cet épisode a aussi été pour lui l'occasion de mettre en œuvre les procédés de démocratie directe qu'il entretiendra tout au long de sa présidence. Ceux-ci passent par la communication audiovisuelle, avec les conférences de presse et allocutions du Président, par les voyages présidentiels en province, sorte de réincarnation des Tours de France royaux d'Ancien Régime<sup>172</sup>, mais aussi par le recours au référendum de l'article 11 de la Constitution, calcul politique qui préfigure celui de 1962. De Gaulle organise par deux fois un référendum en application de cet article : le 8 janvier 1961 et le 8 avril 1962. Le second référendum effectué par la procédure de l'article 11 de la Constitution permet de passer outre le Parlement qui n'a donc pas été saisi du texte des accords d'Evian, pourtant décision politique fondamentale.

---

<sup>169</sup> *Vingt-deux ans*, p. 164.

<sup>170</sup> *Ibid*, p. 195.

<sup>171</sup> *Ibid*, p. 165.

<sup>172</sup> Sadi Carnot s'était aussi inscrit dans cette tradition lorsqu'il s'opposait au général Boulanger en 1889. Cela comprend la visite de villes choisies par calcul politique pour donner une symbolique, et l'emploi d'une stratégie de communication avantageuse sur place.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1962, l'Algérie vote pour son indépendance et deux jours plus tard, de Gaulle réunit un Conseil des ministres extraordinaire pour constater ce vote, proclamant solennellement l'indépendance de l'Algérie. Le Parlement a dû ainsi se réunir le jour même, non pour se prononcer sur le devenir de l'Algérie, mais pour tirer les conséquences des décisions présidentielles. A ce moment, Monnerville jette la lumière sur un problème constitutionnel important : celui soulevé par l'ordonnance qui met fin aux mandats des parlementaires des départements du Sahara et de l'Algérie. En l'espèce, trente-quatre sénateurs étaient concernés. Le principe de représentativité républicaine veut en effet que le parlementaire soit à la fois le représentant de la collectivité dont il est issu, mais aussi de la Nation toute entière, concourant à la formation de la volonté générale. La déchéance des parlementaires écorne donc une certaine conception républicaine. La politique gaullienne de sortie de la crise algérienne, dont le résultat a été l'indépendance de l'Algérie, pose aussi un problème constitutionnel dans la mesure où il s'agit d'une aliénation du territoire de la République, aliénation que le Parlement n'a pas consentie. En effet, l'article 53 affirme bien que « les traités de paix, les traités de commerce, [...] ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ». Le Président est selon l'article 5 garant de l'intégrité du territoire. Il s'agit en outre d'une des conditions de l'activation de l'article 16. Cet événement constitue donc un nouveau cas où le Parlement doit accepter une décision politique de la part du chef de l'Etat en dépit des formes juridiques.

Le 23 avril, de Gaulle convoque Monnerville à l'Élysée pour avoir son avis sur la mise en application de l'article 16, qu'il active dès le soir même où il intervient en uniforme militaire. Le fait pour le chef de l'Etat de revêtir l'uniforme militaire, ce qu'il avait déjà fait le 29 janvier, met en tension la séparation du pouvoir civil et du pouvoir militaire qui doit exister pour garantir l'intégrité de la société civile<sup>173</sup>. Cette mise en tension caractérise les états de crise, et constitue le terreau fertile des dictatures militaires. Si l'exercice des pouvoirs exceptionnels paraît justifié, notamment en raison du putsch des Généraux ayant eu lieu deux jours avant (les conditions d'activation étant selon Monnerville réunies), il s'avère un autre moyen d'éviter que le Parlement fonctionne régulièrement, et exerce ses missions législatives et de contrôle. A ce propos, de Gaulle, dans un message du 25 avril au Parlement, affirme que celui-ci doit continuer à fonctionner normalement pour autant qu'il ne s'agisse pas des mesures prises ou à prendre en vertu de l'article 16. Il convient de mettre en résonance un tel point avec l'intervention de Michel Debré au Parlement où celui-ci affirme que l'on « ne peut répondre à l'illégalité, proclamée agissante et révolutionnaire, par la seule

---

<sup>173</sup> Hauriou dirait que le régime d'Etat assure la subordination de la force armée à la société civile. Voir *Principes de droit public*, Dalloz 2010, édition originale de 1910, pp. 366-385.

légalité<sup>174</sup> ». Le texte de l'article 16 pose en effet des problèmes constitutionnels au vu des modalités des pouvoirs conférés. Lors de sa consultation préalable à l'activation, Monnerville avait attiré l'attention de de Gaulle sur la grande faille du texte qui consiste en son silence sur les conditions dans lesquelles il doit être mis fin à son application. Monnerville avait proposé au chef de l'Etat de procéder aux mêmes consultations (Conseil constitutionnel et autorités politiques) pour apprécier la réunion des conditions de sorties<sup>175</sup>. Il avoue sa préférence qui va vers la remise de ces pouvoirs au Premier ministre responsable devant le Parlement.

La critique de Monnerville porte sur l'application qu'il juge abusive de cet article. Elle porte d'abord sur l'interférence avec la fonction judiciaire. Il relève en effet que la création du Haut Tribunal militaire par décision du 27 avril 1961, deux jours après la reddition du général putschiste Challe, met en tension le principe de droit pénal français selon lequel l'accusé ne peut être traduit que devant une juridiction existant au moment de la perpétration des faits qui lui sont reprochés. Monnerville explique s'être particulièrement préoccupé du cas d'Edmond Jouhaud, seul « pied-noir » parmi les généraux, qu'il tenait en respect au vu de sa carrière et auquel il associait sa compassion pour les « déracinés » d'Algérie<sup>176</sup>. La juridiction militaire d'exception le condamne à la peine de mort le 13 avril 1962, et de Gaulle décide de procéder à son exécution le 26 mai à l'aube. La nouvelle a été brusque ; elle n'est parvenue au Président du Sénat que la veille, dans la soirée. Monnerville tente sans succès de procéder à une requête conjointe avec le Président de l'Assemblée nationale qui décline par cynisme, pour convaincre le chef de l'Etat de suspendre l'exécution. Il relève que c'est l'intervention du garde des Sceaux Jean Foyer qui a été décisive dans la décision de différer l'exécution. De Gaulle l'aurait alors admonesté, lui disant que : « Le devoir du garde des Sceaux est de faire régner la justice, non de défendre les criminels<sup>177</sup> ».

L'érection de juridictions militaires d'exception, si elle a fait l'objet de critiques de la part des parlementaires, a aussi été condamnée par le Conseil d'Etat. Monnerville décrit dans quelle mesure de Gaulle s'est révolté contre l'arrêt Canal du 19 octobre 1962. Était déclarée illégale la Cour militaire de justice au motif que l'absence de possibilité d'appel était « contraire aux principes généraux du droit ». La réaction présidentielle contre cet arrêt, provoquant l'ire de de Gaulle,

---

<sup>174</sup> *Vingt-deux ans*, p. 153.

<sup>175</sup> *Ibid*, p. 155.

<sup>176</sup> Monnerville a montré dans sa vie une grande empathie pour les communautés françaises, dû à sa propre histoire personnelle ; cette empathie qu'il mettra dans son discours de la séance du 3 juillet 1962 à l'endroit des sénateurs algériens tranche avec l'indifférence gaullienne pour les pieds-noirs.

<sup>177</sup> *Vingt-deux ans*, p. 210.

débouche sur une réforme du Conseil d'Etat, prévue pour intervenir rapidement. Le texte<sup>178</sup> comporte une réforme des structures juridictionnelles de l'institution, notamment de la composition de l'Assemblée plénière qui a pris la décision Canal, afin qu'un « meilleur équilibre » soit réalisé entre les membres de la Section du contentieux et ceux des Sections administratives. Ce « brassage » des membres s'accompagne d'une réorganisation de l'institution du Palais Royal « de telle sorte que l'autorité du Premier ministre s'exerce directement sur le Conseil d'Etat ». Cette attitude est typique de la volonté gaullienne de subordonner les grands corps de l'Etat et les institutions à son autorité.

Un autre point notable relevé par Monnerville consiste en la tutelle de fait que veut instaurer le gouvernement sur les institutions en donnant des ordres sécuritaires ou disciplinaires. Le Président du Sénat rapporte ainsi que le Président de l'Assemblée nationale était venu l'informer, peu de temps avant l'activation de l'article 16, qu'un « réduit » regroupant les principales autorités politiques pourrait se constituer, Monnerville étant concerné<sup>179</sup>. Celui-ci rappelle qu'il est responsable de la sécurité intérieure et extérieure du Sénat, et ne peut en conséquence s'en éloigner. Une autre occurrence touche l'institution judiciaire lorsque, à l'ouverture du procès Salan le 15 mai, le garde des Sceaux donne l'ordre au préfet de police de Paris d'interdire l'entrée au sein du Palais de Justice. Cela a pour conséquence que les magistrats ne peuvent pénétrer au sein de l'institution et qu'ils doivent solliciter l'intervention du Premier Président de la Cour d'appel de Paris Marcel Rousselet, en charge de la sécurité des locaux. La protestation de ce dernier vis-à-vis de cette tutelle sécuritaire a pour conséquence que le gouvernement le classe comme opposant au régime et l'écarte de ses fonctions. Le procédé a consisté à abaisser par décret la limite d'âge du Premier Président de la Cour d'appel de Paris afin que le Président Rousselet soit mis à la retraite d'office. Lors de ce procès, le général Massu avait pu écrire au bâtonnier Jacques Charpentier que le ministre des Armées l'avait déconseillé formellement de comparaître à l'audience comme témoin.

Les dérives sécuritaires qui caractérisent cette période sont relevées polémiquement par François Mitterrand en 1964<sup>180</sup>, lorsqu'il met en exergue l'existence de milices privées (le Service d'Action Civique ou les réseaux Foccart). Monnerville, quant à lui, relève les arrestations sans mandat judiciaire, les polices parallèles et les dérives des opérations de police administrative faites en raison du caractère anti-gaulliste des travaux des personnes visées (les communistes, l'extrême-droite, mais aussi les intellectuels engagés). En effet, de Gaulle met en œuvre les pouvoirs conférés

---

<sup>178</sup> Voir la pièce jointe 2.

<sup>179</sup> *Vingt-deux ans*, p. 148.

<sup>180</sup> *Le Coup d'Etat permanent*, 1964.

par l'article 16 avec opportunisme politique. Un intérêt particulier réside dans l'examen des internements administratifs, et les conditions de détention dans les camps, notamment ceux de Thol et Saint-Maurice l'Ardoise. De Gaulle a en effet procédé en vertu de l'article 16, par la décision du 24 avril 1961<sup>181</sup>, à une extension du champ d'application de l'internement administratif, à « toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, participe à une entreprise de subversion dirigée contre les autorités et les lois de la République ou encourage cette subversion<sup>182</sup> ». L'écriture de la décision, notamment ses derniers mots, laisse une marge d'appréciation très grande pour l'Administration. Le Sénat, par la voix du sénateur René Dubois, critique cette pratique, assurant que « l'internement n'est pas autre chose que la résurgence de la lettre de cachet » ; il relève que les Français internés n'ont pas été jugés par un tribunal et ne purgent aucune peine prévue par le droit français<sup>183</sup>. L'Assemblée nationale commande le rapport d'information Sammarcelli qui condamne un tel dispositif, en relevant notamment que « le ministre de l'Intérieur demeure investi d'un pouvoir sans appel<sup>184</sup> » et que les modalités de détention sont à même d'entraîner une « psychose concentrationnaire<sup>185</sup> ».

Une des dérives majeures de cette période consiste en la durée d'application de l'article 16, qui s'est poursuivie du 23 avril au 29 septembre 1961, soit plus de cinq mois. Il semble alors que de Gaulle l'utilise comme prétexte pour maintenir son autorité politique sur le Parlement. L'état de péril permanent justifie en effet l'utilisation prolongée de prérogatives constitutionnelles exceptionnelles. Comme Monnerville le relève, « il allait profiter de cette situation, a priori dramatique, pour renforcer sa position personnelle<sup>186</sup> ».

Le témoignage de Monnerville en tant qu'acteur politique trouve beaucoup de valeur lorsqu'il relève les rapports officiels que le gouvernement a entretenus avec les Chambres. Le 27 juin 1961, alors que le Parlement dénonce la pratique monocratique du pouvoir et que les

---

<sup>181</sup> Décision étendant l'application de l'ordonnance n° 58-916 du 7 octobre 1958.

<sup>182</sup> Cette décision durera trois mois, jusqu'au 15 juillet 1962, minuit.

<sup>183</sup> Séance du 29 mai 1961.

<sup>184</sup> Rapport d'information n° 1513 sur les missions effectuées dans les établissements pénitentiaires et lieux d'internement, 7 juillet 1961, 22 pages.

<sup>185</sup> Monnerville avait suscité une polémique lors de son discours au Congrès d'Evian du 28 septembre 1963, où il parle de « camps de concentration ». Jacques Soufflet, alors membre du Bureau du Sénat, demande au Président en fin de séance de s'expliquer sur ces mots. Rappelant d'abord la distinction fondamentale entre s'exprimer comme citoyen français et s'exprimer comme représentant du Sénat, il défend sa terminologie pour parler des camps d'internement. Le rapport utilise en effet la même terminologie.

<sup>186</sup> *Vingt-deux ans*, p. 156.

problèmes algérien et agricole sévissent, il reçoit une lettre du Premier ministre lui demandant, à lui et au Président de l'Assemblée nationale, l'assurance qu'ils n'organiseront aucun débat suivant la déclaration de politique générale que souhaitait faire le gouvernement. Au cas contraire, la déclaration ne serait pas lue<sup>187</sup>. Monnerville souligne que « les parlementaires étaient [pour de Gaulle] davantage des “avaliseurs” des mesures conçues par lui que des responsables politiques doués d'un pouvoir indépendant de décision<sup>188</sup> ». Cependant, un tel engagement de la part du Président du Sénat auprès du gouvernement est contraire au règlement de l'organe. C'est en effet à la discrétion de l'Assemblée de décider si un débat doit s'ouvrir ou non consécutivement à la déclaration gouvernementale<sup>189</sup>. Monnerville en informe le Sénat qui décide de siéger le lendemain pour savoir si cette exception au Règlement serait acceptable au vu des circonstances. L'Assemblée ne l'accepte pas, et son Président déclare que le Palais du Luxembourg attend la déclaration du gouvernement le lendemain 28 juin sans prévoir de faire exception à son Règlement. Le jour venu, le garde des Sceaux Edmond Michelet la lit, et il s'ensuit un débat dénonçant les dérives liées à l'application de l'article 16, contrairement au vœu gouvernemental. C'est notamment l'attitude du Premier ministre en tant qu'autorité politique qui est critiquée, la pratique établissant pour chef du gouvernement le chef de l'Etat, Debré n'étant qu'un « dévot serviteur<sup>190</sup> ».

---

<sup>187</sup> *Ibid*, p. 158.

<sup>188</sup> *Ibid*, p. 177.

<sup>189</sup> Le *règlement du Sénat* disposant notamment que tout sénateur qui désire poser au Gouvernement une question orale suivie de débat peut en remettre le texte accompagné d'une demande de débat au Président du Sénat.

<sup>190</sup> Le mot est du sénateur René Dubois.

## CHAPITRE 2 :

### Le Sénat monnervillois, bastion de la défense républicaine

Fidèle à ses convictions, Monnerville va prendre le rôle de principal opposant au général de Gaulle, dénonçant la mise en place d'un césarisme démocratique dérivant vers l'autoritarisme. A plusieurs reprises, il a l'occasion de rappeler les procédés de démocratie directe que met en œuvre de Gaulle, procédés qu'il qualifie de plébiscitaires, avançant leur dimension manipulatrice au vu des moyens employés par le gouvernement. La discorde atteint son acmé avec le référendum de 1962 (Section 1). Cela place le Sénat dans une position de contre-pouvoir. De Gaulle va alors instaurer un boycott institutionnel qui va concrétiser l'antagonisme qui se crée entre les deux hommes et leur conception du pouvoir, qui va durer jusqu'au terme de la présidence gaullienne (Section 2).

#### SECTION 1 : Le faussement du jeu normal des institutions par le recours aux procédés de démocratie plébiscitaire

Raymond Janot, alors commissaire du gouvernement lors de la discussion du projet de Constitution au Conseil d'Etat, avait déclaré que :

La seconde chose dont on ne veut pas, c'est l'élection du président au suffrage universel. On n'en veut pas parce que, compte tenu des traditions historiques de ce pays, de certaines données psychologiques et de certaines circonstances, il est apparu que l'élection au suffrage universel risquerait de faire dégénérer le régime, dans lequel le président aurait un poids considérable, en un régime de dictature [...]<sup>191</sup>.

On peut avancer que l'idée de procéder à une révision constitutionnelle par référendum pour modifier l'article 5 de la Constitution et faire élire le Président de la République non par un collège électoral comprenant des parlementaires, mais au suffrage universel direct, était vraisemblablement dans la tête de de Gaulle dès 1946. Comme le relève Guy Carcassonne, Léon

---

<sup>191</sup> *Documents pour servir ...*, vol. III, p. 307.

Blum avait déjà compris du discours de Bayeux, pourtant vague et n'anticipant pas vraiment la future Constitution de 1958, que « la logique de ce qu'a dit le Général de GAULLE à Bayeux est l'élection au suffrage universel direct du Président<sup>192</sup> ». Lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution, de Gaulle ne pouvait se permettre une telle entorse aux traditions parlementaires au vu du processus d'élaboration, qui déjà s'est fait en dehors du Parlement. Monnerville souligne que le chef de l'Etat attendait le moment propice pour faire cette réforme depuis 1958, lançant des « ballons d'essai », technique visant à répandre des rumeurs sur la révision à la presse et dans les milieux politiques pour saisir le *Kaïros*<sup>193</sup>. Présentant dès le début d'année 1962 qu'un projet de révision pouvait se préparer en ce sens, Monnerville a voulu prendre les devants en adressant une note à tous les sénateurs. L'objet de cette note documentaire en date du 27 février 1962 est de prouver qu'une révision constitutionnelle modifiant le statut, la place ou les prérogatives du Sénat ne peut intervenir que par la voie de la procédure prévue à l'article 89, qui requiert l'accord du Sénat. Plus généralement, cette note vise à prouver que la procédure de l'article 89 est la seule valable pour procéder à une révision constitutionnelle, pour démontrer que toute autre procédure, y compris celle de l'article 11 ou celle qui résulterait d'un usage des pouvoirs exceptionnels de l'article 16, serait irrégulière. Monnerville insiste sur l'accord nécessaire et préalable des deux Chambres, qui sont sur un pied d'égalité et doivent donc voter le même texte de révision en termes identiques, peu importe la voie ensuite empruntée (référendum ou Congrès). Monnerville rapporte que le chef de l'Etat ne lui a jamais fait part de ses velléités de révision du mode d'élection du Président de la République. Le Président du Sénat raconte qu'un sénateur aurait fait remarquer au Général que le contact avec le Président d'Assemblée guyanais n'était pas fréquent, ce à quoi de Gaulle aurait répondu : « Mais il n'a qu'à venir. Voyez Chaban, il vient souvent, il se faufile<sup>194</sup> ».

Devant l'absence d'information de la part du gouvernement et la manière de gouverner du chef de l'Etat, Monnerville interpelle avec une naïveté ironique « pourquoi ne pas instaurer un débat [sur l'élection du Président au suffrage universel, sur l'existence du Sénat] et sur l'organisation définitive du régime qui paraît actuellement à la fois semi-présidentiel et semi-parlementaire, alors que la Constitution votée par le Peuple a créé un régime parlementaire ? ».

Le Sénat veut alors se réapproprier sa fonction de contrôle en instaurant un débat public le 17 juillet 1962, au cours duquel quatre questions orales avec débat demandant des

---

<sup>192</sup> Léon Blum dans le journal *Le Populaire*, 21 juin 1946. Évoqué par Guy Carcassonne, *La Constitution*, Points, 2009, p. 57.

<sup>193</sup> Monnerville l'évoque dans *Vingt-deux ans*, p. 178.

<sup>194</sup> *Vingt-deux ans*, p. 241.

éclaircissements sur une potentielle révision constitutionnelle sont posées. Ni le Premier ministre, ni le ministre de l'Intérieur ne font acte de présence. Seul un secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement est présent. Cela témoigne du boycott qu'instaure le gouvernement.

Outre l'aspect juridique, c'est l'aspect politique de la question qui n'échappe pas aux sénateurs, conscients que le recours à la procédure de l'article 11 pour une révision constitutionnelle de cette ampleur établirait un précédent qui modifierait l'équilibre des pouvoirs, puisque le Parlement est exclu de cette procédure. Plus encore, l'équilibre des pouvoirs serait bouleversé par l'autorité dont jouirait le chef de l'Etat. « Le référendum allait être appelé à remplacer le contrôle normal du Parlement par le recours fréquent à la démocratie directe, négation de la démocratie représentative<sup>195</sup> », affirme Monnerville.

Le catalyseur du projet gaullien a été l'attentat du Petit-Clamart du 22 août 1962, qui « rendait plus perceptible, plus tangible, la fragilité d'un pouvoir qui, de plus en plus, reposait sur un seul homme<sup>196</sup> ». Le 12 septembre, de Gaulle révèle explicitement en Conseil des ministres qu'il compte procéder à un référendum tendant à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Huit jours plus tard, il prononce une allocution à la télévision dans laquelle il explicite les traits caractéristiques de sa conception du pouvoir. Le Général prétend avoir assumé de nouveau après la guerre le destin de la patrie en proposant au pays la nouvelle Constitution, qui a fait ses preuves. L'équilibre des pouvoirs, affirme-t-il, a remplacé la confusion organique et les crises perpétuelles qui paralysaient l'ancien système. « La clef de voûte de notre régime, c'est l'institution nouvelle d'un Président de la République désigné [...] pour être le chef de l'Etat et le guide de la France [...] il répond de la France [...] il répond de la République ». Il poursuit en soutenant que « pour maintenir en tous les cas l'action et l'équilibre des pouvoirs [...] le Président dispose en permanence de la possibilité de recourir au pays, soit par la voie du référendum soit par la voie des élections, soit par l'une et l'autre à la fois ». Il affirme qu'il a consenti en 1958 à ce que son élection soit le fait d'un collège électoral et pas « une sorte de plébiscite formel », mais qu'il est nécessaire que les successeurs à sa fonction doivent bénéficier d'une marque nationale, celle du suffrage universel. Notons que le vocabulaire militaire est toujours très présent. Le Président doit « recevoir mission » du peuple.

De Gaulle considère qu'il se doit de demander directement au peuple s'il veut désigner son successeur au suffrage universel direct en mettant en avant l'article 3 de la Constitution : « La

---

<sup>195</sup> *Vingt-deux ans*, p. 197.

<sup>196</sup> *Ibid*, p. 239

souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Cet article dispose classiquement que le pouvoir constituant appartient au peuple français, et prévoit deux voies pour son exercice : par ses représentants ou par le référendum. De Gaulle assimile à la première voie d'exercice l'article 89 et à la seconde l'article 11 de la Constitution de 1958. Il tire de l'article 11 le droit des citoyens à exercer directement par le référendum la souveraineté nationale sur n'importe quel sujet.

Cependant, cet article 11 semble restreindre les hypothèses dans lesquelles le référendum peut être soumis au peuple, contrairement à l'article 89 qui se réfère à la généralité de « la révision constitutionnelle ». Plus précisément, il est question de :

Tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Sont donc énumérées dans cette disposition trois hypothèses de soumission à référendum.

De Gaulle, en habile rhéteur, insiste sur l'adverbe « tout » dans « tout projet de loi », et inclut la réforme du mode d'élection du Président dans l'organisation des pouvoirs publics — inclusion qu'il soutient comme évidente. La conséquence politique d'une telle interprétation est la dépossession du monopole de l'exercice du pouvoir constituant dérivé du Parlement au profit du peuple français dans des hypothèses initialement non-prévues par le texte. Le pouvoir de révision constitutionnelle, dans un champ interprété très largement, ne revient plus exclusivement au Parlement.

Un tel recours à l'article 11 pose un problème d'interprétation juridique. Comme le souligne Denis Baranger, il existe un « périmètre de la situation d'interprétation », une polarité entre la liberté et la fidélité de l'interprète au texte, qui forment deux horizons qui ne doivent pas être atteints au risque de tomber soit dans l'imposture, soit dans la récitation de texte<sup>197</sup>. Une telle interprétation du texte consacrerait un changement informel de la Constitution. Or, ces changements sont tributaires de certaines conceptions de la démocratie ; ce qui différencie un régime démocratique d'un régime autoritaire, c'est que ces changements procèdent d'une conception démocratique qui

---

<sup>197</sup> Denis Baranger, *L'interprète est toujours en mauvaise posture - Propositions exploratoires pour une délimitation et une modélisation de l'interprétation juridique*, 2019.

prétend dépasser le constitutionnalisme écrit sans pour autant abandonner son projet libéral ou aller à l'encontre du texte écrit<sup>198</sup>.

Or, de nombreux politiques et juristes ont jugé le recours à l'article 11 invalide juridiquement et comme consacrant une dérive vers une personnalisation du pouvoir du chef de l'Etat. Michel Debré, comme son entourage, a pu se prononcer préalablement contre un tel emploi<sup>199</sup>. Au premier rang de la contestation avec Monnerville se trouve Paul Reynaud. Bien placé pour savoir que l'interprétation gaulliste avait été explicitement écartée dans les travaux du Comité (CCC) qu'il a présidé, il déclare au Parlement que « pour nous, républicains, la France est ici et non ailleurs. Voilà le conflit. Admettre qu'il en soit autrement, c'est admettre la fin de la République<sup>200</sup> ». L'excellente étude<sup>201</sup> de François Goguel donne cependant un contre-pied juridique pertinent à cette opposition. Elle relève que la Troisième République reposait sur des « lois », et que les initiatives tendant à réviser la Constitution sous la Quatrième République étaient souvent présentées comme projets ou propositions de loi, sans que le substantif « loi » soit suivi de l'adjectif « constitutionnelle »<sup>202</sup>. On peut mieux comprendre ce débat si, à côté de l'aspect strictement formel, on porte un regard sur la dimension politique en prenant en compte les traditions républicaines. Le débat sur la régularité juridique de l'utilisation de l'article 11 peut d'abord se comprendre comme un épiphénomène, comme la manifestation éclatante d'une manière de gouverner qui bafoue les attentes des parlementaires et la tradition républicaine des régimes antérieurs. La ligne politique monnerilloise est ici la même que celle de Paul Reynaud. Les plébiscites bonapartistes, notamment celui de décembre 1851, ont lié dans la pensée républicaine référendum et abdication de la souveraineté nationale aux mains d'un homme providentiel. C'était en outre le même phénomène qui s'était produit sous l'Occupation, avec le vote de la loi du 10 juillet 1940 concentrant tous les pouvoirs aux mains du chef de l'Etat.

---

<sup>198</sup> Voir la thèse de Manon Altwegg-Boussac. *Les changements constitutionnels informels*. Institut Universitaire Varenne, 2012 (réédition de 2013), pp. 523-527.

<sup>199</sup> *Vingt-deux ans*, p. 249.

<sup>200</sup> Assemblée nationale, séance du 4 octobre 1962.

<sup>201</sup> François Goguel, *De la conformité du référendum du 28 octobre 1962 à la Constitution*, Droit, institutions et systèmes politiques, Mélanges en hommage à Maurice Duverger, Presses Universitaires de France, 1988, pp. 115-125.

<sup>202</sup> Il cite notamment le projet n° 6129 (deuxième législature), déposé le 12 mai 1953 par Paul Coste-Floret, ministre d'Etat, au nom de René Mayer, Président du Conseil.

Monnerville rapporte que René Coty lui a fait part de son inquiétude face à ce « coup d'Etat légal<sup>203</sup> ». C'est en ce mois de septembre que Monnerville prend la tête de l'opposition, opposition que la presse nomme alors le « cartel des non », en prononçant son fameux discours du 29 septembre 1962 lors du congrès radical qui se tient à Vichy. Ce congrès n'est pas celui du seul Parti radical, mais aussi du groupe parlementaire du Rassemblement démocratique, présidé par Maurice Faure et comprenant François Mitterrand. « Personne n'aurait compris que le président du Sénat [...] n'émît pas une opinion sur une question aussi cruciale<sup>204</sup> », soutient Monnerville. Cette affirmation qu'il tient dans ses Mémoires passe sous silence son hésitation originelle, celle dont il fait part à François Goguel avant son départ pour Vichy. Il pensait alors en effet que ses fonctions de Président du Sénat lui imposait une obligation de réserve<sup>205</sup>, et répugnait à engager à travers sa personne l'institution qu'il présidait. Il se laisse néanmoins convaincre d'intervenir et prend position contre le référendum. Un des éléments principaux de son discours est, comme de Gaulle, l'appel au peuple ; ici, il s'agit de l'appel à la résistance populaire. Monnerville est en effet un fervent démocrate, et il pensait que l'élection du Président du Sénat quelques jours plus tard sanctionnerait en définitive sa prise de position à Vichy. Il met toute son éloquence au service d'une dénonciation sans ambages de la pratique gaullienne du pouvoir. Il soutient que :

[cette violation de la Constitution] est symptomatique car elle démontre qu'elle est la marque d'une volonté délibérée, retorse, intelligente, constamment tendue vers le même but, vers le même objet : rompre l'équilibre des pouvoirs dans notre pays au bénéfice du chef de l'Etat, en instaurant, ce que j'appelle le pouvoir personnel.

Ancien avocat, il avait déjà lors de sa plaidoirie dans l'affaire Galmot<sup>206</sup> utilisé le cas d'espèce qu'il devait défendre pour mettre en perspective plus généralement une pratique politique. La Constitution de 1958, qui « contient l'équilibre des pouvoirs », est ainsi jugée violée par cette rupture de l'équilibre des pouvoirs en faveur du chef de l'Etat. Monnerville prend la tête de la

---

<sup>203</sup> *Vingt-deux ans*, p. 244.

<sup>204</sup> *Ibid*, p. 246.

<sup>205</sup> François Goguel rapporte que « Monnerville était convaincu que c'était un plébiscite napoléonien. Toutefois, le jour où il est parti pour le Congrès de Vichy, les derniers mots qu'il m'a dit ont été : "Je n'ouvrirai pas la bouche à Vichy ma position comme président du Sénat est trop délicate" ». Propos rapporté par François Goguel à Vanessa Dautet pour son Mémoire, *Gaston Monnerville et le gaullisme. (L'affrontement de deux conceptions de la République)*, présenté à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Archives du Sénat, 1993. Voir aussi Jean-Paul Brunet, *Gaston Monnerville. Le Républicain qui défia de Gaulle*, Albin Michel, 1997, p. 221.

<sup>206</sup> Plaidoirie du 20 mars 1931 à la cour d'Assises de Nantes, en annexe I du *Témoignage*.

fronde parlementaire en affirmant que « la motion de censure m'apparaît comme la réplique directe, légale, constitutionnelle, à ce que j'appelle une forfaiture<sup>207</sup> ». La motion de censure a été votée le 5 octobre par deux cent quatre-vingts députés, qui allèguent maladroitement que le Président viole la Constitution dont il est « l'auteur ».

De Gaulle passe outre la censure du gouvernement en renommant immédiatement Georges Pompidou comme Premier ministre et en maintenant en fonction son gouvernement. Il procède ensuite à la dissolution de l'Assemblée nationale. Monnerville, comme le requiert la Constitution, est donc consulté par le Président de la République à ce sujet. Il note que cet événement est l'amorce des manœuvres déloyales qui vont le concerner<sup>208</sup>. En effet, moins d'une heure après l'entrevue, la presse parle d'un entretien éclair de moins de deux minutes, où Monnerville serait resté debout. Or le Président du Sénat dément de tels faits, alléguant que l'entretien a duré une bonne vingtaine de minutes, et qu'il avait été fait dans le respect des convenances. Cette fausse nouvelle, selon lui, « ne pouvait émaner que du service de presse de l'Élysée », d'autant qu'elle est celle alléguée par de Gaulle.

Le soutien des membres du Sénat pour leur Président s'opposant à de Gaulle se manifeste par sa réélection le 2 octobre, jour même où est publié le décret annonçant un référendum le 28. Ce soutien est massif : 212 voix pour 244 votants. Cette réélection à la signification d'une condamnation du référendum par la globalité des partis politiques, le Sénat se positionnant en figure de proue de la contestation que suivra l'Assemblée nationale trois jours plus tard avec le vote de la motion de censure du gouvernement prévue à l'article 49 alinéa 2 de la Constitution. Dès son allocution de remerciement, Monnerville réaffirme le combat qu'il entend mener contre le référendum et la pratique gaullienne du pouvoir. C'est ce dont il est fait acte dès le 9 octobre, à l'installation du Bureau, où il prononce un discours mûri et éloquent, acmé de la contestation monnervilloise du projet de référendum. Il y soutient que « le jeu normal des institutions est faussé,

---

<sup>207</sup> La forfaiture désignait en droit féodal la violation du serment du vassal envers son seigneur. Le Code pénal de 1810 l'avait défini comme suivant : « Tout crime commis par un fonctionnaire public dans l'exercice de ses fonctions est une forfaiture » (article 166). Le droit révolutionnaire l'employait aussi, pensons à l'article 10 du Titre II de la loi des 16 et 24 août, qui peut servir de matière à réflexion en l'espèce : « Les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du Corps législatif, sanctionnés par le Roi, à peine de forfaiture ». De Gaulle et Pompidou, se sentant tous les deux visés par ce vocable, en ont tenu une rancune très tenace envers la personne de Monnerville. Voir notamment Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Fayard, 1994, p. 485.

<sup>208</sup> *Vingt-deux ans*, p. 258.

la Constitution est violée ouvertement, le peuple est abusé ». Le texte de ce discours est distribué pour être affiché dans toutes les mairies de France à la demande des sénateurs<sup>209</sup>.

Dans ce discours, Monnerville soutient que la révision de 1962 opérée par le référendum de l'article 11 est du même acabit que le changement constitutionnel du 16 mai 1877, ce qui implique que :

[Le Président] pourra user du référendum quand bon lui semblera, sur des sujets qui lui conviendront, au moment qu'il aura choisi<sup>210</sup> [...] L'opinion publique, mal avertie, ne pourra se prononcer que par *oui* ou par *non* ; plutôt par *oui* car la manière dont la question est généralement posée dans un référendum plébiscitaire emporte toujours le vote affirmatif ; l'Histoire est là pour en porter témoignage.

Dans ce discours, Monnerville soutient qu'il faut distinguer la démocratie directe du plébiscite, ce dernier ne laissant pas de réel choix au peuple et n'ayant donc pas le caractère démocratique. La condamnation monnervilloise se montre implacable. René Capitant en vient à accuser dans la presse Monnerville de s'ériger en opposant à de Gaulle afin de briguer la fonction présidentielle, en obtenant les suffrages des parlementaires dans le cas où le référendum échoue, avec la démission du Général<sup>211</sup>.

Monnerville met en relief plusieurs aspects du versant manipulatif de ce qu'il nomme le plébiscite du 28 octobre. D'abord, le chantage du chef de l'Etat, qui menace de démissionner s'il n'obtient pas l'approbation populaire, n'ayant pourtant le cas échéant aucun obstacle pour continuer sa tâche jusqu'à la fin de son mandat. Le fait qu'il ait mis en avant que ce nouveau mode d'élection présidentielle serait celui de son successeur, laissant entendre qu'il partirait du pouvoir à la prochaine élection de 1965<sup>212</sup>. L'utilisation des *mass media*, dont l'impartialité n'est pas « la qualité

---

<sup>209</sup> Proposition de Marius Moutet.

<sup>210</sup> Il s'agit ici du même argument qu'avance la Commission intérieure du Conseil d'Etat dans sa note du 1er octobre 1962, que Monnerville a pu lire. La haute juridiction ne considérera plus valide cet argument lors de son avis sur le référendum de 1969 qu'il n'approuvera pas non plus. Voir la pièce jointe 3, quatrième alinéa.

<sup>211</sup> Dans un article de *Notre République* d'octobre 1962. Cité par Vanessa Dautet dans son Mémoire.

<sup>212</sup> Monnerville a d'ailleurs l'occasion de souligner sur ce point que la réforme n'améliore en rien la continuité de l'Etat en cas de changement de président, car l'élection par le peuple requiert plusieurs semaines, contre quelques jours avec le collège électoral. Il rappelle que de Gaulle a été un grand critique des « treize jours », durée qu'a mis l'élection de René Coty en 1953. *Vingt-deux ans*, p. 240.

première<sup>213</sup> », en « accapar[ant] les ondes de la radio et de la télévision<sup>214</sup> », alors monopole d'Etat. En effet, l'absence d'autorité de contrôle dans la distribution du temps de parole est alors un véritable problème puisque le gouvernement peut restreindre la voix de l'opposition au chef de l'Etat. Les partis politiques qui faisaient campagne n'ont pu en effet s'exprimer qu'en deux soirs seulement, les 22 et 23 octobre, contrairement à la prise de parole libre du gouvernement. Monnerville identifie la censure de la communication de l'opposition comme gravement problématique pour la démocratie. Un autre exemple est donné par rapport au discours de Monnerville affiché dans les mairies, dont l'impression a dû être financée par le Sénat lui-même, et qui était boycotté par les préfets et lacéré la nuit par des « commandos<sup>215</sup> ». De Gaulle est intervenu quatre fois à la radio et à la télévision durant la campagne. Il accentue intentionnellement le danger qui menacerait la France s'il se retirait, s'appuyant notamment sur la récente crise de Cuba, faisant flotter la sorte d'état permanent de péril qu'il aime à entretenir. Jusqu'aux urnes, les bulletins de votes étaient accompagnés non seulement du projet de loi, mais aussi du texte de l'allocution du chef de l'Etat faite le 4 octobre qui appelle au vote positif. Ces pratiques accentuent le côté plébiscitaire du référendum, qui n'est pas l'aboutissement d'une campagne d'information réellement contradictoire.

Cette possibilité de rapport direct entre le chef de l'Etat et le peuple sans consulter les corps intermédiaires est une pierre angulaire de la théorie constitutionnelle de René Capitant et du gaullisme. Capitant a sans doute été le meilleur défenseur de cette pratique du pouvoir. En effet, bien que le Président de la République prenne ici les rênes de la politique gouvernementale alors qu'il est en droit irresponsable devant les Chambres, l'Exécutif bicéphale sur le papier devenant monocéphale en fait, Capitant n'identifie pas cela comme un problème. Il met en avant que la force de la Cinquième République réside en l'organisation d'une collaboration entre les deux organes de l'Etat, Président de la République et majorité parlementaire, sous l'arbitrage du suffrage universel. L'instrument essentiel de cette collaboration est le gouvernement, qui se maintient seulement si une double confiance lui est donnée, celle des députés et celle du Président. La spécificité d'un tel régime politique est la relation particulière qu'entretiennent le chef de l'Etat et le peuple, qui permet

---

<sup>213</sup> *Ibid*, p. 269.

<sup>214</sup> *Ibid*, p. 272.

<sup>215</sup> *Vingt-deux ans*, p. 276.

au second de conférer au premier la forme la plus haute de légitimité grâce au recours à un procédé de démocratie directe<sup>216</sup>.

Dans la théorie constitutionnelle de Capitant, il importe peu que la politique gouvernementale soit désapprouvée par la majorité parlementaire ; ce qui compte est que le Président ait la confiance populaire parce qu'il peut, si besoin, procéder à une dissolution de l'Assemblée nationale et gagner une majorité parlementaire plus favorable. Le recours à des procédés de démocratie directe comme le référendum s'avère un outil particulièrement important pour témoigner de cette confiance, le Président devant se soumettre ou se démettre face à la sentence populaire, qui détient la légitimité suprême dans la théorie constitutionnelle de Capitant. Il est intéressant de noter que Maurice Hauriou, dont la teinte aristocratique de la doctrine la rapproche de la conception militaro-exécutif du régime de la Cinquième, proposait l'introduction du référendum en France<sup>217</sup>. Il se méfiait néanmoins de la potentielle incompétence du peuple.

Ce césarisme démocratique se trouve néanmoins confronté à trois limites. La première est textuelle, car, contrairement à la lettre de l'article 5, aux travaux préparatoires et au discours de de Gaulle, le Président de la République n'est plus un arbitre mais devient un chef politique. On peut ici rappeler l'intervention de François Luchaire lors de la discussion du projet au Conseil d'Etat<sup>218</sup> : « Veut-on [faire du Président de la République] le chef de la politique de la nation ? Alors, il faut qu'il soit élu au suffrage universel [...] Ou bien, veut-on en faire l'arbitre de la situation politique française ? A ce moment-là, comme le dit le texte, il faut le faire élire par les collectivités territoriales ». La deuxième est d'ordre politique : cette pratique requiert une certaine moralité de la part du chef de l'Etat qui doit se sentir responsable politiquement, n'étant pas responsable juridiquement devant la décision du peuple<sup>219</sup>. La décision du peuple devrait être suivie en acte par le Président, qui devrait être prêt à démissionner s'il n'obtient pas l'acquiescement populaire, sinon il s'avère irresponsable — la technique repose donc sur le bon-vouloir et la décence de l'individu qui occupe la fonction présidentielle<sup>220</sup>. Enfin, la troisième est d'ordre institutionnel : seule l'Assemblée

---

<sup>216</sup> Monnerville refuse la promotion du recours à des procédés de démocratie directe dans les démocraties modernes. Il soutient en effet que « les peuples ont compris depuis longtemps la nécessité de lui substituer la forme, plus moderne, du principe représentatif ». *Vingt-deux ans*, p. 265.

<sup>217</sup> Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2e édition, Gallica, pp. 550-552.

<sup>218</sup> *Documents pour servir...*, vol. III, p. 57.

<sup>219</sup> Bien sûr, nous mettons ici de côté sa responsabilité pénale.

<sup>220</sup> A ce titre, de Gaulle se révèle d'un grand fair-play politique. Il a aussi témoigné de ce fair-play lorsqu'il n'a pas rendu publique la photographie de Mitterrand serrant la main du maréchal Pétain lors des présidentielles de 1965.

nationale peut être dissoute, contrairement au Sénat, qui pourrait donc rester une chambre d'opposition politique malgré un phénomène de fait majoritaire à l'Assemblée nationale.

62,25 % des suffrages exprimés approuvent le projet de loi au référendum. Le 3 novembre, Monnerville saisit le Conseil constitutionnel de la loi avant sa promulgation, prérogative conférée par le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution. A Vichy, Monnerville avait rappelé ses vains efforts durant les travaux préparatoires visant à instituer une Cour Suprême constitutionnelle qui pourrait examiner les textes de loi dès leur dépôt. Il délivre alors une remarque des plus pertinentes, dans la mesure où cette Cour aurait pu connaître de la conformité à la Constitution de l'application de l'article 11 avant le prononcé du peuple. Le Conseil constitutionnel aurait pu dans cette hypothèse tirer les conséquences de son avis officieux négatif et déclarer non conforme à la Constitution l'emploi de la procédure envisagée par de Gaulle. C'est ici que le débat sur la régularité juridique aurait eu tout son intérêt. En effet, l'approbation populaire préalable est ce qui a rendu la décision d'incompétence du Conseil constitutionnel très prévisible politiquement<sup>221</sup>.

Le Conseil constitutionnel avait en effet été consulté officieusement pour information au préalable le 2 octobre, et avait rendu un avis négatif. Dans celui-ci, il fait observer que « la Constitution fixe, limitativement, dans son titre XIV intitulé "De la Révision", comportant l'unique article 89, seul texte applicable en la matière, les cas où elle peut être soumise à révision ainsi que les procédures susceptibles d'être employées à cette fin ». Le Conseil constate que « la procédure envisagée dans le cas présent n'est pas conforme aux dispositions dudit article [et] que la procédure dont il s'agit ne saurait être regardée comme constitutionnelle ». Bien que secret, on a su que le vote a été acquis par sept voix sur neuf. Se prononcèrent pour l'inconstitutionnalité notamment Léon Noël, René Coty et René Cassin<sup>222</sup>.

La veille, le Conseil d'Etat avait déclaré la procédure envisagée inconstitutionnelle à l'unanimité moins une voix, lors de sa consultation préalable obligatoire sur le projet de loi. Il s'agit d'un grand exemple du Conseil d'Etat comme juge constitutionnel. Monnerville soutient que cet avis devrait faire l'objet d'une publication. Dans celui-ci<sup>223</sup>, il est estimé que l'existence d'un titre

---

<sup>221</sup> Monnerville a en outre l'occasion de déplorer le peu d'attributions constitutionnelles des Présidents des Assemblées parlementaires pour la défense des institutions : « Pour protéger nos institutions, la Constitution n'a pas suffisamment armé les responsables du régime, en particulier les présidents des Assemblées parlementaires ». *Vingt-deux ans*, p. 248.

<sup>222</sup> Jean-Paul Brunet, *Gaston Monnerville. Le Républicain qui défia de Gaulle*, Albin Michel, 1997, p. 225.

<sup>223</sup> Voir l'extrait pertinent en pièce jointe 3. Nous espérons ce faisant honorer le vœu de Monnerville.

concernant en particulier la révision exclut les autres articles n'y étant pas inclus. L'article 11 n'est pas vu comme constituant une dérogation à l'article 89. De plus, le Conseil d'Etat considère que procéder comme le veut le chef de l'Etat créerait un précédent qui permettrait ultérieurement l'emploi du référendum pour tout autre projet de révision quel qu'il soit, ce qui supprimerait « les garanties de stabilité constitutionnelle résultant de la procédure de l'article 89 ».

Monnerville avait adressé une lettre à Léon Noël le 25 octobre pour l'informer formellement qu'il défèrerait le projet de loi avant sa promulgation au Conseil constitutionnel, au cas où il serait approuvé par référendum. L'argumentation employée dans sa saisine du 6 novembre obéit au schéma suivant : d'abord sur la recevabilité, convaincre que le texte d'espèce rentre dans le champ du contrôle du Conseil, c'est-à-dire celui de l'article 61 ; ensuite sur le fond, convaincre que la loi soumise à référendum est contraire à la Constitution, en invoquant plusieurs arguments. Son nom indique qu'il s'agit d'une loi ordinaire alors qu'elle vise à modifier des dispositions constitutionnelles et organiques. Etant loi de révision constitutionnelle, la procédure applicable ne peut être que celle de l'article 89, et pas celle de l'article 11, car cette loi ne porte que sur des projets de loi simple et que, lorsqu'il s'agit de la ratification d'un traité, il est mentionné que celui-ci ne doit pas être contraire à la Constitution, sous-entendant que ce moyen ne permet pas l'exercice du pouvoir constituant.

Monnerville essaye de contrecarrer la potentielle déclaration d'incompétence en affirmant que :

[On] ne saurait par ailleurs soutenir que, du fait qu'elle a été adoptée par la procédure du référendum, et non par celle des délibérations et des votes des Assemblées parlementaires, le Conseil Constitutionnel serait incompétent pour se prononcer sur la conformité de cette loi à la Constitution.

Aucune disposition constitutionnelle ne pourrait en effet être invoquée à l'appui d'une telle opinion. Son argument porte sur le « format normatif » qui contient la décision du peuple, et pas sur la « matérialité » de la décision elle-même. Or, c'est sur ce point qu'insiste le Conseil pour se déclarer incompétent<sup>224</sup>, soutenant que « [les lois] adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale » sur laquelle il ne peut se prononcer, car « l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de

---

<sup>224</sup> Cette déclaration d'incompétence n'a été votée qu'à une juste majorité des membres, remportée par six voix contre quatre. Voir *L'Année politique*, novembre 1962, p. 122, que l'on peut trouver aux Archives du Sénat.

l'activité des pouvoirs publics » n'a voulu son contrôle qu'exercé sur des lois votées par le Parlement. Ce recours à la notion insaisissable d'esprit de la Constitution met en valeur la remarque de Monnerville selon laquelle aucune disposition de la Constitution formelle ne peut soutenir une telle déclaration d'incompétence, l'article 61 fondant le contrôle sur « les lois » de façon générale<sup>225</sup>. La faiblesse de l'argumentation juridique du Conseil constitutionnel montre que l'on est en présence d'une décision à caractère essentiellement politique. Cela est d'autant plus évident que l'on peut invoquer la notion d'esprit de la Constitution<sup>226</sup> pour avancer des arguments contraires. En effet, l'esprit aurait bien pu vouloir réserver l'exercice du pouvoir de révision à la seule application de l'article 89, sous un titre propre. De plus, l'article 45 de la Constitution permettant au gouvernement de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale n'est pas applicable concernant l'adoption des lois organiques relatives au Sénat, qui doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Assemblées. Or, le recours à l'article 11 pourrait permettre de supprimer le Sénat sans son consentement. C'est d'ailleurs ce qui est présent dans l'esprit de de Gaulle, qui originellement voulait inclure une réforme du Sénat dans le projet de loi de 1962. Il aisé d'alléguer que de telles révisions seraient contraires à l'esprit du texte.

François Goguel avait pu adresser une note au Président du Sénat pour l'informer qu'à son sens personnel, la Constitution ne peut prévoir une telle compétence du Conseil sans le mentionner explicitement. Le contrôle de la décision du peuple étant en effet contraire à la tradition française. Cette lettre<sup>227</sup> a le mérite d'ancrer son raisonnement juridique dans la tradition constitutionnelle. Un grand intérêt de ce document est que Goguel soutient qu'à son sens, le mécanisme institué par la Constitution de 1958 consiste en ce que « les actes de représentants du peuple sont soumis (ou peuvent l'être) au contrôle du Conseil constitutionnel ; les actes du peuple lui-même, souverain, lorsqu'il s'est exprimé par la voie du référendum, ne sont pas et ne peuvent pas être soumis à ce contrôle ». Une telle remarque offre matière à réflexion au vu de la jurisprudence ultérieure du juge constitutionnel en la matière<sup>228</sup>. Monnerville comprenait l'argumentation, mais son principal regret était que « la majorité des votants s'était prononcée pour des raisons tenant beaucoup plus au

---

<sup>225</sup> « Aux mêmes fins, *les lois* peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs » (le terme n'est pas en italique dans l'article).

<sup>226</sup> André de Laubadère, professeur de droit consulté par le Conseil constitutionnel à cette occasion, parle dans sa conclusion de « nature même des choses » qui impose de ne pas contrôler les lois référendaires. Voir la pièce jointe 5.

<sup>227</sup> Voir la pièce jointe 4.

<sup>228</sup> Notamment *Maastricht II* (23 septembre 1992), et surtout la décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, *Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*.

sentiment qu'à une conception déterminée de l'Etat<sup>229</sup> ». Or, la révision de 1962 est un cas patent de modification profonde et non explicite de l'équilibre des pouvoirs constitutionnels.

Monnerville affirme qu'avec le référendum, l'équilibre des pouvoirs est effectivement et définitivement rompu. Il note que le chef de l'Etat cumule « tous les pouvoirs entre ses seules mains<sup>230</sup> », imposant ses décisions personnelles et étant secondé par le monopole étatique des *mass medias*. De Gaulle, remarquant que certains ministres n'approuvent pas son action politique, comme lors du Conseil des ministres du 26 septembre 1962 qui accuse d'importantes divergences sur le projet de référendum, leur fait savoir qu'il ne changera pas de position et qu'il leur est loisible de reprendre leur liberté en démissionnant<sup>231</sup>. La démission du ministre de l'Education nationale Pierre Sudreau, faite le 19 septembre pour protester contre le référendum, n'est rendue publique que le 10 octobre<sup>232</sup>. Le Sénat et son Président se présentant comme le bastion de la dénonciation des pratiques gouvernementales lors du référendum, les conséquences d'une telle position vont vite être tirées par le Général victorieux de la consultation populaire, prenant la forme d'un boycott institutionnel.

## SECTION 2 : La résistance tenace du Président Monnerville et du Sénat face au boycott institutionnel

L'opposition du Sénat lors de la campagne référendaire de 1962 est l'épisode le plus marquant du conflit entre le Sénat et l'Exécutif depuis l'instauration de la Cinquième République. L'Assemblée du Palais du Luxembourg renomme systématiquement Monnerville comme son Président postérieurement à la campagne référendaire de 1962 ; le front de résistance que l'institution et son Président constituent a pour conséquence politique d'aggraver les relations entre la seconde Chambre et le gouvernement. Cet antagonisme politique entame ce que la presse a nommé « la quarantaine du Sénat ». Cette période de tension va durer jusqu'à la fin du dernier mandat de de Gaulle, et va démontrer le rôle de chambre d'opposition que peut jouer le Sénat dans l'équilibre des pouvoirs.

---

<sup>229</sup> *Vingt-deux ans*, p. 278.

<sup>230</sup> *Ibid*, p. 283.

<sup>231</sup> *Ibid*, p. 243.

<sup>232</sup> *Ibid*, p. 268.

La stratégie gaullienne a été d'abord d'isoler politiquement l'Assemblée. Cet isolement démontre les virtualités politiques de la Constitution de 1958 s'agissant de la place de l'institution dans l'équilibre des pouvoirs. La naissance d'un fait majoritaire à l'Assemblée nationale dès les élections de novembre 1962 aggrave l'isolement politique du Sénat. L'attitude du chef de l'Etat met en exergue que le fair-play et la décence politique ne sont pas des règles constitutionnelles contraignantes.

L'attitude hostile de l'Exécutif touche à la fois le Sénat et Monnerville personnellement, l'objectif à peine caché du chef de l'Etat et du gouvernement étant de le désolidariser de sa majorité politique au sein de l'institution<sup>233</sup>. Monnerville a explicité sa volonté de continuer ce qu'il appelle le combat. Étant élu, il ne partirait qu'en perdant l'approbation de l'Assemblée qu'il préside.

De Gaulle écarte Monnerville de la vie publique en violant les conventions politiques. Ainsi, à l'élection du Bureau du Sénat en octobre 1962, le gouvernement tient à faire savoir que le cabinet du Président de la République ne recevrait le Bureau du Sénat qu'à la condition que son Président ne soit pas présent. De même, de Gaulle ignore Monnerville lors des obsèques de René Coty le 27 novembre 1962, et l'écarte du transfert des cendres de Jean Moulin<sup>234</sup> au Panthéon. Ce n'est plus l'Élysée qui correspond avec le Président du Sénat, mais le chef du protocole du Quai d'Orsay qui correspond avec l'administration de l'Assemblée. C'est par ce biais qu'on fait savoir que c'est un Vice-président du Sénat qui est chargé de conduire le Bureau à l'évènement, déclaration faisant fi de l'autonomie des Assemblées parlementaires qui ne sont pas censées recevoir d'ordre de la part du chef de l'Etat. Le service des Affaires étrangères passe aussi sous silence l'hommage rendu par Monnerville au nom du Sénat à John Fitzgerald Kennedy<sup>235</sup>, le Journal officiel des débats parlementaires ayant été reçu par l'ambassade avec plusieurs semaines de retard. Monnerville rapporte aussi que ses soutiens et collègues font l'objet de tentatives de débauchage, de déjeuners privés à Matignon, de retards apportés à la délivrance de leurs subventions quand ils en bénéficient, de suppressions de moyens, de contacts intéressés<sup>236</sup>. La division politique recherchée touche à la

---

<sup>233</sup> Peyrefitte allègue que Pompidou, en décembre 1962, disait qu'il fallait faire courir le bruit selon lequel « le Sénat va être supprimé si Monnerville ne s'en va pas ». Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*. Fayard, 1994, p. 487.

<sup>234</sup> Monnerville avait bien connu Jean Moulin au Parti radical. Il était un ami de sa sœur Laure Moulin, qui déplora l'ostracisme opéré par le chef de l'Etat à son endroit.

<sup>235</sup> Mort assassiné le 22 novembre 1963 à Dallas, Texas.

<sup>236</sup> *Vingt-deux ans*, p. 304.

fois les indépendants mais aussi le Parti radical lui-même, à travers Edgar Faure<sup>237</sup>. Lors de l'hospitalisation de de Gaulle du 17 au 30 avril 1964, Monnerville n'est pas informé de l'indisponibilité du chef de l'Etat, alors qu'il est pourtant son intérimaire constitutionnel, information que l'on peut supposer constitutionnellement obligatoire. On connaît la volonté du Général de confier l'intérim au Premier ministre<sup>238</sup>. Il peut le faire lors d'un empêchement en Conseil des ministres, mais la délégation ne peut cependant qu'être exceptionnelle. Si elle devenait permanente, il y aurait une violation de l'article 7 de la Constitution. En pratique, il est difficile d'arbitrer entre le temporaire et le permanent<sup>239</sup>.

Monnerville, ayant connu trois Républiques, fait la remarque que la Cinquième est « un régime dont l'existence est criblée de consultations électorales ou référendaires<sup>240</sup> ». Il relève le phénomène de politisation des élections municipales. De Gaulle le développe dans la mesure où la majorité des sénateurs sont élus par des élus municipaux<sup>241</sup>, et qu'il convient en 1965 d'apaiser le conflit entre l'Etat et les collectivités territoriales. Cette politisation a été accentuée par l'application test de la nouvelle loi électorale<sup>242</sup> qui instaure pour les communes de plus de trente mille habitants un scrutin de liste majoritaire bloqué : l'électeur ne peut donc plus voter que pour une liste entière, ce qui est censé éliminer les oppositions des conseils municipaux au nouveau Président de la République élu. Dans le Lot, où Monnerville avait trouvé foyer dès 1948, un comité de soutien à de Gaulle adresse à tous les électeurs une circulaire pour les inviter à voter blanc, Monnerville ayant « offensé » le chef de l'Etat en 1962. Cette hostilité envers Monnerville va de pair avec une hostilité envers l'institution qu'il préside.

---

<sup>237</sup> Monnerville raconte notamment qu'Edgar Faure est venu lui demander d'agir auprès du parti Radical pour obtenir sa participation afin qu'il soit nommé au nouveau gouvernement de Gaulle après l'éviction de Debré. Pompidou a par la suite demandé à Monnerville de reconsidérer son refus, que ce dernier a maintenu. *Ibid*, pp. 201-203.

<sup>238</sup> Dès 1962, rapporte vraisemblablement Peyrefitte dans *C'était de Gaulle*, p. 259. *L'Année Politique* de 1962 rapporte que « Certains veulent voir dans ces mesures la volonté de réduire au minimum les pouvoirs de M. Monnerville, éventuel président intérimaire », p. 108, cité par Monnerville dans *Vingt-deux ans*, p. 253, note de bas de page 7.

<sup>239</sup> La question de la temporalité des normes en matière constitutionnelle offre un intérêt tout particulier, notamment pour les questions liées aux ordonnances organiques prises en vertu de l'article 92 de la Constitution.

<sup>240</sup> *Vingt-deux ans*, p. 358.

<sup>241</sup> Pour une analyse du recrutement des sénateurs, voir Jean Roche, *Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958*. RDP, 1959, pp. 1133-1163.

<sup>242</sup> Loi n° 64-620 du 27 juin 1964 relative à l'élection des conseillers municipaux des communes de plus de 30.000 habitants.

En effet, de Gaulle choisit de mettre en place une stratégie de dévalorisation du Sénat, en décidant d'abord que seuls les secrétaires d'Etat représenteraient le gouvernement dans les débats<sup>243</sup>. Monnerville réussit à contrecarrer cette décision s'agissant de l'examen en commission, qui constitue le point majeur de l'activité législative du Sénat. Il fait valoir que si les ministres responsables ne venaient plus au sein des commissions sénatoriales présenter les projets de loi de leur compétence, les textes ne seraient pas examinés et ne viendraient pas en débat public. Il a ainsi obtenu que les ministres responsables viennent devant les commissions. Il n'a cependant pas les moyens de pression nécessaires pour obliger les ministres à venir en séances publiques. Ainsi, ce ne sont la plupart du temps que les secrétaires d'Etat qui se chargent des séances. Plus particulièrement, l'absence des ministres se concentre sur les séances que préside Monnerville lui-même. On recense 38 présences de ministres en 1963, 42 en 1964, 23 en 1966 et 26 en 1967. On trouve des notes de la main de de Gaulle interdisant expressément aux ministres de se rendre aux séances présidées par le Président du Sénat<sup>244</sup>. Comme le fait remarquer Jacques Georgel, la réélection du Président guyanais en octobre 1965 contrairement aux attentes de ses adversaires est un tournant dans l'intensification du boycott, en ce qu'il le touche personnellement. Entre octobre 1965 et l'automne 1966, il va présider 59 fois sans aucune présence de ministres. Certains d'entre eux interviennent durant l'année 1966 au Sénat, mais seulement lorsque le fauteuil présidentiel est occupé par un Vice-président<sup>245</sup>. S'étant résout à cet état des faits, Monnerville tient à mentionner Robert Boulin, secrétaire d'Etat au Budget, qui donne « la preuve que le Sénat était une bien meilleure école de formation de formation [que l'Elysée]<sup>246</sup> ». L'Assemblée nationale issue de la dissolution de 1962 se caractérise par une majorité politique favorable au chef de l'Etat. C'est dans cette configuration que la place du Sénat dans l'équilibre des pouvoirs est la plus diminuée. En effet, si le Sénat de la Troisième République avait des attributions égales à la Chambre des députés, avec l'avantage décisif de ne pouvoir être dissous, le Sénat de la Cinquième République ne bénéficie juridiquement que d'une égalité conditionnelle avec l'autre Chambre, qui dépend d'une collaboration avec l'Exécutif. Si la pratique du vote bloqué se montrait déjà récurrente, le recours

---

<sup>243</sup> Cette nouvelle a été officialisée à l'issue de la réunion des commissions des Finances et des affaires culturelles par Alain Peyrefitte et Christian Fouchet le 23 janvier 1963.

<sup>244</sup> Notamment une note à Georges Pompidou du 19 décembre 1964. Les présences des ministres ont été comptabilisées par le Secrétaire général du Sénat en 1976 à la demande de Monnerville. Voir Jean-Paul Brunet, *Gaston Monnerville. Le Républicain qui défia de Gaulle*, Albin Michel, 1997, p. 238.

<sup>245</sup> Voir les chiffres que l'auteur donne dans *Le Sénat dans l'adversité (1962-1965)*, éditions Cujas, 1968, pp. 36-40.

<sup>246</sup> *Vingt-deux ans*, p. 289. Boulin aura une très longue carrière de ministre avant de trouver la mort dans des conditions mystérieuses.

à l'article 45 de la Constitution<sup>247</sup>, qui rompt l'égalité entre les deux Chambres au profit du dernier mot de l'Assemblée nationale, met en lumière cette impuissance du Sénat. Monnerville rapporte ainsi que le Palais du Luxembourg n'a pas pu empêcher le vote du 19 février en troisième lecture devant l'Assemblée nationale, à majorité gaulliste<sup>248</sup>, du projet de loi visant à confier les affaires d'exception en cours à la Cour militaire de justice. En effet, devant cette Cour, aucun recours n'est possible. Mais le Parlement avait adopté le 11 janvier le texte de loi portant création de la Cour de sûreté de l'Etat, juridiction devant laquelle un recours en cassation est prévu contre la volonté gouvernementale initiale. Le projet de loi voté visait à obtenir que la Cour militaire de justice juge Jean Bastien-Thiry, organisateur et dirigeant de l'attentat du Petit-Clamart, ce à quoi tenait de Gaulle.

Cependant, l'affirmation de Jean Roche selon laquelle la puissance du Sénat « est au service du gouvernement ou elle lui est indifférente, mais elle ne saurait lui être hostile<sup>249</sup> » est à nuancer au vu de l'action menée par cette Chambre politique entre 1962 et 1969<sup>250</sup>.

Le résultat d'une telle pratique institutionnelle a été, contrairement à ce que le gouvernement attendait, celle d'un renforcement de la solidarité politique des sénateurs autour de Monnerville. La présence des ministres en commission permet en effet au travail législatif de se poursuivre, et les séances publiques deviennent une tribune où sont dénoncées les pratiques de l'Exécutif. Les groupes parlementaires de gauche, majoritaires à l'Assemblée, ont investi dans une institution pour laquelle ils n'avaient auparavant pas un grand intérêt. Monnerville adopte une attitude modérée, respectant la réserve qui le caractérise dans l'exercice de ses fonctions. Comme il le répète dans ses Mémoires, il ne voulait pas d'un conflit personnel avec de Gaulle, malgré les attaques ciblées de ce dernier à son endroit. Cette tempérance lui confère une certaine aura

---

<sup>247</sup> Dont l'alinéa 4 dispose que « Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat ».

<sup>248</sup> *Vingt-deux ans*, pp. 298-299.

<sup>249</sup> Jean Roche, *Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958*, RDP, 1959, p. 1194.

<sup>250</sup> Il semble qu'il s'agissait aussi de l'opinion de Pompidou, que ne partageait pas de Gaulle, qui admettait que le Sénat demeurerait un foyer d'opposition politique à abattre. Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, p. 486.

politique et un renom qui lui assure le soutien de son Assemblée<sup>251</sup>. Le Sénat est ainsi devenu le bastion de la critique du gouvernement, avec à sa tête un Président très actif et populaire, notamment auprès de la jeunesse.

L'intérêt d'un tel phénomène pour le droit constitutionnel est la mise en avant du Sénat comme tribune politique, comme assemblée qui « se fait entendre », dotée d'un pouvoir d'information et d'alerte qui fait pleinement partie de son rôle et de sa mission de contrôle de l'action gouvernementale<sup>252</sup>.

Monnerville, plus qu'aucun autre Président d'Assemblée, tient à mener son combat politique auprès des citoyens, en intervenant personnellement à des conférences données à travers le pays. Comme le remarque François Luchaire, il s'est « identifié au Sénat<sup>253</sup> » lors de cette lutte contre de Gaulle. Comme il le note dans ses Mémoires :

[...] les jeunes n'étaient pas les derniers à s'interroger sur l'avenir de nos institutions [...] Dès 1964, je reçus une correspondance qui me surprit par la conjonction des préoccupations qu'elle exprimait [...] Ils me demandaient si j'accepterais de venir m'entretenir avec eux des problèmes politiques et constitutionnels de l'heure, notamment des institutions, et plus particulièrement du Sénat.

Les interventions que Monnerville conduit à travers à le pays dans une quinzaine d'universités parisiennes et de province sont l'occasion pour lui de préciser sa conception de l'équilibre des pouvoirs constitutionnels<sup>254</sup>. Celle-ci, héritée de l'histoire, consiste en un régime parlementaire avec un bicaméralisme égalitaire. Monnerville met l'accent sur le régime politique et pas sur le texte constitutionnel lui-même. Il peut ainsi dire que les lois constitutionnelles de 1875,

---

<sup>251</sup> « Pour définir sa fonction, Gaston Monnerville emploie l'expression de “président-technicien”. [...] [II] utilise sa crédibilité présidentielle pour répondre aux critiques du pouvoir gaulliste. La présidence technicienne et non partisane est intégrée dans le débat politique national pour dénoncer l'utilisation de l'article 11 de la Constitution aux fins de réviser la loi fondamentale ». Franck Laffaille, *Le président du Sénat depuis 1875*, Editions L'Harmattan, 2004, pp. 100-101.

<sup>252</sup> Monnerville souligne que « l'acquiescement continu, la docilité de l'Assemblée nationale mirent en relief l'attitude de rigueur du Sénat ». *Vingt-deux ans*, p. 322.

<sup>253</sup> Cité dans son entretien avec Vanessa Dautet, *Gaston Monnerville et le gaullisme. (L'affrontement de deux conceptions de la République)*, Mémoire présenté à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Archives du Sénat, 1993, p. 113.

<sup>254</sup> Ces conférences ont fait l'objet d'une publication écrite, *Le Sénat institution...* Voir notamment *Vingt-deux ans*, pp. 346-350.

que l'on sait lacunaires, se sont révélées bien meilleures que les Constitutions suivantes. Le double examen législatif prévu par les lois de 1875 est ce qui selon lui a permis l'élaboration de textes législatifs de qualité, avec en creux une critique des textes contemporains. Il relève que c'est au Parlement que se manifeste le mieux la nécessité d'humaniser la législation et de trouver les meilleures formules rédactionnelles par la controverse, ce qui est une critique des administrations publiques et des bureaux qui occupent une place de plus en plus grande dans l'élaboration et la rédaction des lois. L'examen par la seconde Chambre permet notamment de veiller à l'unité du texte, et le contrôle des dispositions hétérogènes qui s'y logent. A côté de ce rôle technique, il joue un rôle politique de vigilance et de défense des libertés, qui doit aller de pair avec des citoyens soucieux de cet impératif de sauvegarde des libertés, des citoyens ayant une conscience politique<sup>255</sup>.

Monnerville traite peu des prérogatives que devraient posséder les organes exécutifs. Il admet que l'Exécutif était impuissant sous la Quatrième République, et semble donc s'accorder avec le renforcement de ses prérogatives avec la Constitution de 1958. L'intérêt essentiel des thèses qu'il avance sur la matière constitutionnelle réside dans la démonstration effective de l'importance d'une seconde chambre à caractère politique, c'est-à-dire d'un certain fonctionnement du régime républicain.

L'opposition politique du Sénat se voit confortée par la mise en ballottage du Président de Gaulle lors des élections de 1965, où il n'obtient que 44,6 % des suffrages face au candidat François Mitterrand, dont la réputation d'opposant politique s'est forgée lorsqu'il était sénateur de 1959 à 1962. Monnerville met en parallèle cette déception (de Gaulle a laissé un temps penser qu'il envisageait de se retirer du second tour) avec les déconvenues subies aux élections municipales et sénatoriales. Il relève que la campagne du chef de l'Etat est celle d'un chef de parti. Il remarque qu'« au lieu de favoriser le pluralisme, l'élection des 5 et 19 décembre accentua les divergences, projeta en lumière les oppositions irréductibles de deux grands blocs aux arêtes vives, sans espoir de solutions concertées dans l'avenir<sup>256</sup> ». Monnerville avait d'ailleurs relevé lors des élections législatives de novembre 1962 que les affiches à l'effigie de de Gaulle et les propos qu'il tenait dans

---

<sup>255</sup> Monnerville milite à plusieurs reprises pour une prise de conscience politique des citoyens. En ce sens, il partagerait le mot de Rousseau : « le droit de voter [aux affaires publiques] suffit pour m'imposer le devoir de m'en instruire » (Chapeau du Livre Premier du *Contrat social*). Il considère en effet que l'instruction civique est la base de la formation du citoyen. Il portera hommage à plusieurs occasions à ses instituteurs de Guyane. Il s'agit ici de la question du citoyen dans l'ordre politique. A part le civisme, elle n'est pas très développée chez Monnerville, qui milite avant tout pour une démocratie représentative parlementaire.

<sup>256</sup> *Vingt-deux ans*, p. 371.

ses discours renouaient avec une forme de système de candidature « officielle », comme sous Napoléon III.

Les propos du général de Gaulle deviennent en effet de plus en plus centrés sur sa personne et sur l'idée qu'il était l'interprète authentique de la Constitution. Le monopole de l'autorité publique qu'il allègue détenir implique le contrôle exclusif de l'interprétation constitutionnelle<sup>257</sup>. Sa conception du régime politique est remarquablement exposée dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, célèbre pour sa définition de la Constitution comme « un esprit<sup>258</sup>, des institutions, une pratique ». Il y tient un propos fondamental qui confirme la concentration du pouvoir que dénonce Monnerville dans les mains du chef de l'Etat. Le Président est ainsi « évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'Etat » ; la Constitution n'admet pas de dyarchie entre le Président et le Premier ministre au sein de la fonction exécutive. C'est le Président « qui [...] choisit le Premier ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du gouvernement, qui a la faculté de le changer » selon son jugement personnel de son action. C'est donc le chef de l'Etat qui « procède à la répartition comme il le juge nécessaire » des pouvoirs qu'il exerce et de ceux du gouvernement, selon sa raison, qui équivaut à la raison d'Etat. La concentration de tous les pouvoirs dans les mains du Président de la République est soutenue en termes clairs lorsqu'il avance :

[...] il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'Etat est confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres<sup>259</sup>.

Il est à noter qu'il affirme qu'il « ne faut pas que le Président soit élu simultanément avec les députés, ce qui mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis, altérerait le caractère et abrègerait la durée de sa fonction de chef de l'Etat ».

---

<sup>257</sup> Sur la tendance mégalomane de de Gaulle, qui va jusqu'à s'identifier à la France, on peut lire la deuxième partie du livre de Julian Jackson, *De Gaulle, Une certaine idée de la France*, deuxième partie : L'exil, 1940-1944, qui fait comprendre psychologiquement un homme qui évoluait isolé. Le qualificatif « a-républicain » pour qualifier de Gaulle est de cet auteur.

<sup>258</sup> Peyrefitte rapporte qu'à la question de savoir comment distinguer le légal du légitime, de Gaulle répond que : « En temps normal, l'ordre apparent reflète l'ordre profond [...] Mais il ne faut pas en être esclave. Il faut l'interpréter, le relativiser. Toujours, faire passer l'esprit avant la lettre », *C'était de Gaulle*, p. 441.

<sup>259</sup> Conférence de presse du 31 janvier 1964.

Monnerville souligne une autre fois la conception « a-républicaine » que de Gaulle a des députés, parce que le chef de l'Etat soutient que :

Sans doute dans le régime d'hier, le peuple était-il appelé périodiquement à élire une assemblée qui détenait la souveraineté. Mais naturellement, cela ne se faisait jamais qu'à une échelle fragmentaire, de telle sorte que la signification des résultats était morcelée et toujours contestable et confuse<sup>260</sup>.

Monnerville s'insurge évidemment d'une telle conception, considérant dans la tradition républicaine que « le rôle du parlementaire ne consiste pas à approuver sans contrôle ; il est plutôt d'être "incommodé", autrement dit de corriger les outrances du pouvoir, ou ses erreurs, d'empêcher l'injustice ou la démesure<sup>261</sup> ». Cette hiérarchisation dans l'exercice de la souveraineté est liée à l'idée que de Gaulle se fait de la légitimité. Capitant avait pu dire que dans le régime de la Quatrième République, qui en instaurant la représentation proportionnelle à la Chambre des députés a consacré un régime de partis, « la souveraineté des partis est encore plus illégitime que la souveraineté des élus<sup>262</sup> ». Il s'agit de cette même vision d'une hiérarchisation des détenteurs de l'exercice de la souveraineté, selon un critère de légitimité démocratique.

Cette vision fait une nouvelle fois reposer la détermination de la politique de la Nation sur le chef de l'Etat, qui ne peut plus demeurer un chef au-dessus des partis, mais doit œuvrer dans le calcul politique pour les élections. L'intérêt de l'opposition sénatoriale est de révéler que de Gaulle mène une politique de parti. Or, celle-ci s'avère en déconnexion avec les aspirations de la société. La dernière phase du combat politique entre de Gaulle et le Sénat monnervillois se situe à la fin des années 1960.

Le Sénat étant devenu un bastion de la critique de la politique gaullienne, son Président s'étant avec les années, par sa ténacité et la force de ses convictions, érigé en principal opposant à la pratique du pouvoir du chef de l'Etat, le 9 septembre 1968 de Gaulle annonce la fusion du Sénat et du Conseil économique et social. Cette déclaration n'est pas une surprise<sup>263</sup>. Le réemploi de la

---

<sup>260</sup> Conférence de presse du 9 septembre 1965.

<sup>261</sup> *Vingt-deux ans*, p. 386.

<sup>262</sup> Capitant tenait ce constat dès ses premiers écrits, dans *Le conflit de la souveraineté populaire et de la souveraineté parlementaire*, dans *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Editions Panthéon-Assas, 2004.

<sup>263</sup> Peyrefitte rapporte que dès 1962, de Gaulle considérait le Sénat comme une « institution périmée dans sa composition actuelle [...] il n'est plus qu'une assemblée qui n'a de légitimité que pour s'occuper d'adduction d'eau », *C'était de Gaulle*, p. 231. (Critique courante à mettre en parallèle avec la «

procédure de référendum par l'article 11 vise à poser une question de légitimité qui dépasse la question du Sénat et des régions. Prendre pour cible le Sénat est néanmoins un symbole.

Les événements de mai 1968 ont laissé de Gaulle totalement désarmé. Monnerville était notamment membre du Conseil de l'université de Paris pendant ces événements. Il déplore le manque de tact et la mauvaise gestion des autorités gouvernementales dans l'appréhension du conflit étudiant. Notamment, il critique la décision du 9 mai émanant du ministre de l'Éducation nationale Alain Peyrefitte de fermer la Sorbonne, alors que le matin même, une décision de réouverture à la suite de la suspension temporaire des cours était intervenue par le recteur sur avis des doyens. Il s'agit d'une décision entachée d'incompétence, par laquelle le gouvernement nie la compétence propre des autorités universitaires qualifiées. Aucune consultation du Conseil de l'université n'avait en effet eu lieu.

Durant ces événements préoccupants, le silence du chef de l'État et l'absence du Premier ministre semblent témoigner d'une négligence, d'une indifférence du pouvoir vis-à-vis de la colère exprimée. C'est dans ce contexte que de Gaulle évoque « un prochain référendum », sur lequel il s'engage politiquement. Le Général a été pris de court par cette manifestation populaire revendicative. Capitant note à cette période que « de ce que certains ont cru n'être au début qu'un accident, il pourrait bien résulter une crise profonde, peut-être le tournant de cette législature<sup>264</sup> ». L'ancien professeur de Strasbourg s'est rendu compte des aspirations sociales nouvelles et de la nécessaire réforme du gaullisme derrière l'appel buté au maintien de l'ordre des gaullistes, comme Edgard Pisani qui déclarait à l'Assemblée nationale que :

[...] tout se passe comme si la jeunesse de tous les pays refusait en bloc tout ce que nous tentons de lui transmettre, [...] comme si cette jeunesse semblait considérer que nous sommes au fond des complices devant elle, jouant chacun notre rôle dans une comédie humaine à laquelle elle n'entend rien et ne veut rien entendre<sup>265</sup>.

---

Chambre du seigle et de la châtaigne » qu'était le Sénat selon Vedel en 1958). Dès Bayeux, il parlait d'introduire dans la seconde chambre des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles. Monnerville s'en insurge, car il s'agirait de membres non-élus.

<sup>264</sup> Article dans *Le Monde*, 13 mai 1968.

<sup>265</sup> AN, séance du 8 mai 1968. Il développe ce point de vue dans ses Mémoires *Persiste et signe*, Odile Jacob, 1992.

Or, Monnerville est conscient des problèmes structurels à la source de cette révolte et a pu approcher les préoccupations de la jeunesse lors de ses conférences<sup>266</sup>. Lors de sa dénonciation du camp de Saint-Maurice-l'Ardoise, il a évoqué les graves problèmes que posent l'internement pour les jeunes quant à la poursuite de leurs études. A la mi-juin paraît son ouvrage sur Clémenceau<sup>267</sup>. Rappelant son opposition initiale au Sénat, il met en valeur l'action politique du Tigre en tant que sénateur, et finit son ouvrage par un appel à la jeunesse :

Y a-t-il pour [les jeunes de France] et pour nous, de modèle plus exaltant ? Surtout en ces jours incertains où la survie de la démocratie, le respect des libertés politiques, le maintien de nos amitiés internationales, si nécessaires à la paix, requièrent le courage, la rigueur et une vigilante ténacité, alors que, selon le mot de Carlyle, tant d'hommes, hélas ! ne sont que des ombres.

Bien que Monnerville continue son activisme politique, notamment par les conférences publiques et des publications dans la presse<sup>268</sup>, il tient néanmoins à faire conserver au Sénat sa place de chambre politique modérée. Dans son discours du 25 juillet 1968, il rappelle que l'opposition du Sénat au gouvernement n'est pas une opposition de principe, et que la collaboration des pouvoirs est l'objectif à atteindre. Il prend néanmoins position en tant que Président contre la réforme annoncée.

Figure de l'opposition au référendum de 1962, Monnerville décide cependant de ne pas solliciter une nouvelle fois la présidence du Sénat, fonction qui ne lui laisse pas la latitude qu'il désire pour parcourir le pays et faire campagne pour le « Non » au référendum qui menace le Sénat. Il annonce officiellement sa décision à la fin de la séance du 27 septembre 1968, à la surprise générale. Selon toute vraisemblance, il aurait été réélu. « Puisque malgré les prescriptions de la

---

<sup>266</sup> « J'eus à cœur de montrer à mes auditeurs le devoir qui s'impose à chacun de s'intéresser à la vie de la collectivité dont il fait partie. [...] Je conviai l'auditoire de jeunes qui m'écoutaient à rester fidèles à la notion de communauté de destin qui lie les Français, à recréer le civisme en réveillant le sens de l'équité et de la justice pour tous. Je m'adressai aux enseignants et j'insistai sur l'obligation d'une éducation sans sectarisme, inspirée d'un humanisme réel qui ne puisse justifier l'apostrophe de Jean Izoulet : "Vous fabriquez des têtes savantes à des âmes déloyales. Est-il étonnant que notre société soit un enfer ?" ». *Vingt-deux ans*, pp. 360-361.

<sup>267</sup> *Clemenceau*, 1968. Premier grand ouvrage sur cet homme politique, reconnu par les historiens du fait de l'utilisation des séances inédites du Sénat tenues en comité secret entre les années 1916-1917. Voir Jean-Paul Brunet, *Gaston Monnerville. Le Républicain qui défia de Gaulle*, Albin Michel, 1997, p. 264.

<sup>268</sup> Comme le 17 juin où il publie un article « Les vraies causes de la crise » dans lequel il met en avant que le pouvoir s'est montré étranger aux problèmes politiques du pays : aux problèmes du travail et du monde agricole, au malaise social, à la jeunesse.

Constitution, que, pour ma part, j'estime impératives, le gouvernement veut porter le débat hors du Parlement, je me déclare résolu à aller soutenir ce débat devant le pays » déclare-il.

Monnerville consacre les derniers mois de l'année 1968 et les premiers de 1969 – derniers de la présidence gaullienne – à de nombreux événements où il à l'occasion d'exprimer publiquement ses vues politiques d'opposition contre ce qui est qualifié de « sénaticide<sup>269</sup> ». Il relève notamment que le Conseil d'Etat, dans sa consultation du 17 mars 1968 sur le projet de loi de révision constitutionnelle, a déclaré une nouvelle fois que le recours à l'article 11 est contraire à la Constitution. Dans cet avis, le juge du Palais-Royal considère que le référendum de 1962 n'a pas créé de coutume constitutionnelle, et ne peut être utilisé comme précédent<sup>270</sup>. Il estime aussi que la présence de sénateurs désignés par des organismes socioprofessionnels est inconstitutionnelle, ceux-ci ne pouvant avoir la qualité de parlementaire élu. Il considère que la réforme enlèverait la qualité d'assemblée politique du Sénat, ruinant son autorité politique<sup>271</sup>. De Gaulle, passant une nouvelle fois outre cet avis, persiste ainsi dans le maintien d'une « monocratie plébiscitaire », expression de Marcel Prélot que Monnerville aime à employer. Le résultat négatif du 27 avril 1969 à 52 % des suffrages marque la fin de la présidence du général de Gaulle, qui démissionne le lendemain.

Avec ce référendum, Monnerville affirme que :

Le résultat de nos efforts était patent : la France refusait l'Assemblée unique ; elle rejetait en même temps, les initiatives de pouvoir personnel, la tentation de l'arbitraire, les menaces contre le régime démocratique [...] Personne, depuis lors, n'envisage plus de toucher à la Haute Assemblée<sup>272</sup> .

---

<sup>269</sup> Voir Jean-Paul Brunet, *Gaston Monnerville. Le Républicain qui défia de Gaulle*, Albin Michel, 1997, pp. 271-272. Voir aussi *Vingt-deux ans*, p. 428, où Monnerville rapporte que l'on parlait aussi de « liquidation du Sénat », ou de « règlement de comptes évident ».

<sup>270</sup> A mettre en perspective avec le propos de son premier avis.

<sup>271</sup> Notes de Monnerville, *Documents pour servir ...*, vol. I, p. 543. Voir aussi *Vingt-deux ans*, p. 435.

<sup>272</sup> *Vingt-deux ans*, p. 437.

## Conclusion

« L'action trouvant parfois un prolongement longtemps après son accomplissement, il arrive que la mémoire des générations soit la justice des hommes<sup>273</sup> ».

La dénonciation monnervilloise de l'exercice du pouvoir par de Gaulle n'est pas le fait d'un opposant de principe, d'un homme qui défend de façon bornée la ligne politique de son parti. Si le Président du Sénat sort de sa réserve et de son respect naturel pour les institutions, c'est pour contester une pratique du pouvoir qui lui apparaît incompatible avec la Constitution votée par le peuple et les principes républicains. Sa critique rejoint les mises en garde du constitutionnalisme moderne : si le pouvoir ne respecte plus les formes dans lesquelles il est circonscrit, la porte s'ouvre alors à l'arbitraire, au despotisme. Or, cette mise en garde est à toujours garder en tête dans la mesure où le droit constitutionnel est un droit politique, mis en œuvre par ceux-là même auxquels il s'applique.

Il a été en cause d'étudier un certain style de présidence d'Assemblée, en phase avec l'esprit républicain traditionnel de la Troisième République. Monnerville se révèle être l'héritier privilégié d'un système de valeurs et d'idées issu de cette période. Cela se constate à l'examen de sa vie et de ses idées. La vision constitutionnelle qui prévalait lors de la rédaction de la Constitution de 1946 cantonnait la seconde Chambre à un rôle consultatif ; Monnerville s'est opposé à ce bicaméralisme de façade en valorisant le rôle parlementaire et politique du Conseil de la République. Cela s'est traduit par son action politique énergique et tenace, qui s'est incarnée dans une participation volontaire et efficace dans le travail législatif, et par un regard critique salué et reconnu sur l'action du Gouvernement, favorisée par un dialogue et une collaboration entre les institutions que Monnerville a promu.

Avec le soutien de son Assemblée et ses bonnes relations avec les autres hommes d'Etat, il a participé avec succès à la renaissance du Sénat avec la Constitution de la Cinquième République. Son combat pour un bicaméralisme équilibré valorise un travail législatif de qualité ainsi qu'un contrôle efficace de l'action des gouvernants. Sa dénonciation de la concentration du pouvoir au

---

<sup>273</sup> *Vingt-deux ans*, p. 438.

sein des mains du chef de l'Etat rejoint l'objectif républicain de prévention du despotisme. Il a ainsi combattu la vision gaullienne qui relègue le Parlement à un rôle circonscrit et isolé d'avaliseur des décisions présidentielles, dont la participation au processus de décision politique ne s'avère plus que formelle. Son attitude digne et exemplaire durant le boycott institutionnel le place au même rang que les plus grands Présidents d'Assemblées parlementaires. Le Sénat sous sa présidence a joué un rôle clé dans la critique de l'exercice du pouvoir par les gouvernants, et l'institution du Palais du Luxembourg s'est imposée comme l'enceinte du débat démocratique.

Dans ses *Mémoires d'espoir*, de Gaulle a pu soutenir que :

[Gaston Monnerville] est exclusif dans la conception qu'il s'est faite, en d'autres temps, du régime républicain. A l'époque de Vichy et de l'occupation, cette conception, jointe à son patriotisme, l'avait jeté dans la Résistance. Mais, à présent, figée comme elle l'est, elle risque de le porter à méconnaître une évolution nécessaire et à en juger sans équité<sup>274</sup>.

De pauvre enfant guyanais à Président du Sénat, Monnerville est un exemple brillant de la méritocratie républicaine. Ce travail permet d'envisager une autre appréhension de l'homme, à rebours de celle donnée par de Gaulle : Monnerville ne s'est pas laissé piéger par un conservatisme réfractaire à tout changement. Son legs en tant que Président de chambre parlementaire fait un pont entre les périodes républicaines passées et la modernité, le régime politique contemporain. De cette progression, un ensemble de valeurs et d'idées demeure pertinent malgré les changements historiques.

Ainsi, de nombreux thèmes et réflexions posés par ce travail demeurent pertinents aujourd'hui à aborder, en bénéficiant de la vision constitutionnelle monnervilloise. Parmi eux, on peut en esquisser certains.

Cette étude démontre la pertinence d'interroger l'histoire constitutionnelle lorsqu'il s'agit de réfléchir à l'interprétation des règles de droit politique, afin de poser des principes constitutionnels conséquents. Il est utile de garder cela à l'esprit lors de l'examen critique des décisions des juridictions constitutionnelles. L'étude invite aussi à se demander s'il ne faut pas renouer avec une possibilité de cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction au

---

<sup>274</sup> De Gaulle, *Mémoires d'espoir tome 1 : Le Renouveau, 1958-1962*, Plon, 1970, p. 292.

gouvernement afin de favoriser une collaboration institutionnelle, ou s'il n'est pas fondamental que le Parlement joue un rôle de premier plan dans l'écriture et l'élaboration de la loi pour avoir un travail législatif de qualité et démocratique. Il semble toujours falloir étudier le rapport que les règles de droit et les pratiques institutionnelles entretiennent avec la société afin que le pouvoir et le droit s'efforcent d'être en phase avec les évolutions sociales ; c'est ce qui a fait s'éloigner René Capitant du gaullisme. Il s'agit aussi d'être attentif aux modalités des consultations populaires, ainsi qu'aux procédés de démocratie directe lorsqu'il s'agit de prendre des décisions politiques fondamentales ; cette attention est judicieuse dans le cadre des débats sur la démocratie participative. Il semble aussi nécessaire de promouvoir toujours plus fermement l'indépendance des institutions et l'intégrité des acteurs politiques afin de nouer une relation de confiance entre le monde politique et le peuple dans le cadre d'une crise de la démocratie représentative. Monnerville constituait une figure politique de confiance pour le peuple du fait de l'intégrité de ses positions et grâce son travail de communication avec la jeunesse. Il a su faire gagner au Sénat l'image d'une institution forte et digne de confiance, notamment par ses efforts pour tirer le débat démocratique vers la société et vers les citoyens.

Cet ancien avocat a défendu avec brio des vues politiques dont la revisite contemporaine s'impose. Celle de l'importance de la controverse parlementaire et du bicaméralisme pour l'élaboration de la loi et le contrôle des gouvernants, celle de la nécessité d'un rapprochement entre les gouvernants et les gouvernés, celle d'une collaboration et d'un fair-play politique entre organes sans rivalité au sein et entre les institutions, ainsi que celle de l'importance d'un régime sans trop d'élections, élections qui excitent les conflits d'intérêts et rendent sans fin les campagnes électorales, qui d'ailleurs peuvent obséder un personnel politique qui se doit d'exercer le mandat électoral de manière désintéressé.

Dans le paysage chaotique que constituent les débuts de la Cinquième République, le Président du Sénat guyanais est resté constant dans le combat qu'il a mené et dans les principes qu'il a défendus. De 1962 à 1968, il est la figure principale de l'opposition institutionnelle à de Gaulle, et participe à l'épanouissement d'un débat démocratique sain et développé. Cette période révèle le rôle institutionnel que peut jouer une seconde chambre au sein d'un régime politique républicain, et spécifiquement le Sénat au sein du régime de la Cinquième République, quand elle possède à sa tête un homme comme Gaston Monnerville.

# Bibliographie

## Fonds d'Archives

Archives du Sénat, division des Archives, 15ter rue de Vaugirard, 75006, Paris.

Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, 59 Rue Guynemer, 93383, Pierrefitte-sur-Seine.

Centre d'histoire de Sciences Po, 56 rue Jacob, 75006, Paris.

## Thèses et Mémoire

Manon Altwegg-Boussac, *Les changements constitutionnels informels*, Institut Universitaire Varenne, 2012 (réédition de 2013).

Vanessa Dautet, *Gaston Monnerville et le gaullisme. (L'affrontement de deux conceptions de la République)*. Mémoire présenté à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Archives du Sénat, 1993.

Jean-Louis Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, L.G.D.J., 1974 (réédition de 2015).

Franck Laffaille, *Le président du Sénat depuis 1875*, Editions L'Harmattan, 1997 (réédition de 2004).

Hélène Truchot, *Le droit constitutionnel de René Capitant ; contribution au développement d'une légitimité démocratique*, Dalloz, 2020.

## Ouvrages

Pierre Avril, *Les conventions de la Constitution*, Presses Universitaires de France, 1997.

Pierre Avril, *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Edition Panthéon-Assas, 2010.

Walter Bagehot, *The English Constitution*, Archive for the History of Economic Thought of McMaster University, Second Edition, 1873 (édition originale de 1867).

Denis Baranger et Stéphane Rials, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Presses Universitaires de France, 1999.

Marc Baroli, Dominique Robert, *Du Conseil de la République au Sénat. 1946-1958*, Presses Universitaires de France, 2002.

Olivier Beaud, *La crise de la III<sup>e</sup> République sous le regard du jeune René Capitant*, dans *Les juristes face au politique. Le droit, la gauche, la doctrine sous la III<sup>e</sup> République. Tome I*, Kimé, 2003.

Serge Berstein, *Histoire du Parti Radical*, Presses de Sciences Po, 1980.

Jean-Paul Brunet, *Gaston Monnerville. Le Républicain qui défia de Gaulle*, Albin Michel, 1997.

René Capitant, *La Crise et la réforme du parlementarisme en France. Chronique constitutionnelle française (1931-1936)* dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1936.

René Capitant, *Les propos d'Alain ou l'idéologie de la Troisième République*, dans René Capitant, *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Editions Panthéon-Assas, 2004.

René Capitant, *La force du gaullisme*, dans *Écrits politiques, 1960-1970*, Flammarion, 1971.

Guy Carcassonne, *La Constitution*, Points, 2009.

De Gaulle, *Mémoires d'espoir tome 1 : Le Renouveau, 1958-1962*, Plon, 1970.

Jacques Georgel, *Le Sénat dans l'adversité (1962-1965)*, éditions Cujas, 1968.

Jacques Georgel, *La Cinquième République : une démonarchie*, Systèmes, 1990.

Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2e édition, Dalloz, 1929 (réédition de 2015).

Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, Dalloz, 2010 (édition originale de 1910).

Julian Jackson, *De Gaulle, Une certaine idée de la France*, Seuil, 2019.

Thierry Leterre, *La raison politique. Alain et la démocratie*, Presses Universitaires de France, 2000.

(Dir.) Didier Maus, Louis Favoreu et Jean-Luc Parodi, *L'écriture de la Constitution de 1958*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 1992.

Jean-Marie Mayeur, *La vie politique sous la Troisième République, 1870-1940*, Le Seuil, 1984.

Gaston Monnerville, *Témoignage. Tome 1. De la France Équinoxiale au Palais du Luxembourg*, Plon, 1975.

Gaston Monnerville, *Vingt-deux ans de présidence*, Le Cherche-Midi, 2003.

Gaston Monnerville, *Clemenceau*, Fayard, 1968.

Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Fayard, 1994.

Marcel Prélot, *Pour comprendre la nouvelle Constitution*, Edition du Centurion, 1958.

Nicolas Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIXe – XXIe siècles*, Gallimard, 2015.

Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949.

Michel Winock, *Les figures de proue de la gauche depuis 1789*, Perrin, 2019.

*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, volume I, La Documentation française, 1987.

*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, volume II, La Documentation française, 1988.

*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, volume III, La Documentation française, 1991.

## **Articles**

Emile Chartier dit Alain, *Des moutons*, dans *Propos sur les pouvoirs*, 1923.

Pierre Avril, *Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République*, Pouvoirs, 2008.

Pierre Avril, *De Gaulle interprète de la Constitution. Une paradoxale leçon de droit constitutionnel*, dans Pierre Avril, *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Edition Panthéon-Assas, 2010.

Denis Baranger, *Le dépérissement de la pensée institutionnelle sous la Ve République*, Droits, 2006.

Denis Baranger, *L'interprète est toujours en mauvaise posture -Propositions exploratoires pour une délimitation et une modélisation de l'interprétation juridique*, 2019, accessible sur [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3401455](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3401455).

Olivier Beaud, *À la recherche de la légitimité de la Ve République*, Droits, 2006.

Olivier Beaud, *L'Empire et l'empire colonial dans la doctrine publiciste française de la IIIe République*, Jus Politicum, n° 14. [<http://juspoliticum.com/article/L-Empire-et-l-empire-colonial-dans-la-doctrine-publiciste-francaise-de-la-IIIe-8239-Republique-991.html>].

Olivier Beaud, *Hauriou et le droit naturel*, Revue d'histoire des facultés de droit, 1988.

Georges Burdeau, *Le régime des pouvoirs publics dans la constitution du 27 octobre 1946*, dans Georges Burdeau, *Écrits de droit constitutionnel et de science politique*, Éditions Panthéon-Assas, 2011.

René Capitant, *Le droit constitutionnel non-écrit*, Recueil d'études en l'honneur de François Gény, Sirey, 1934.

René Capitant, *La féodalité des partis*, L'espoir gaulliste, 1946.

René Capitant, *Le conflit de la souveraineté populaire et de la souveraineté parlementaire*, dans René Capitant, *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Editions Panthéon-Assas, 2004.

René Capitant, article dans *Notre République*, octobre 1962. Cité dans Vanessa Dautet, *Gaston Monnerville et le gaullisme. (L'affrontement de deux conceptions de la République)*. Mémoire présenté à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Archives du Sénat, 1993.

René Capitant, *Fédéralisme et démocratie*, Jus Politicum, n° 16. [<http://juspolicum.com/article/Federalisme-et-democratie-1102.html>].

Jean-Marie Denquin, *L'interprétation de la Constitution de la Ve République par René Capitant*, Jus Politicum, n° 26. [<http://juspolicum.com/article/L-interpretation-de-la-Constitution-de-la-Ve-Republique-par-Rene-Capitant-1408.html>].

Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome IV, Hachette Bnf, 1924 (réédition de 2018).

Charles Eisenmann, *Deux théoriciens du droit : Duguit et Hauriou, 1930*, dans Charles Eisenmann, *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Éditions Panthéon-Assas, 2002.

François Goguel, *De la conformité du référendum du 28 octobre 1962 à la Constitution*, Droit, institutions et systèmes politiques, Mélanges en hommage à Maurice Duverger, Presses Universitaires de France, 1988.

Armel le Divellec, *Constitution juridique, système de gouvernement et système politique*, dans *Vies politiques*, Mélanges en l'honneur de Hugues Portelli, Dalloz, 2018.

Philippe Martial, *Gaston Monnerville et le destin de l'Empire*, Archives du Sénat.

Gaston Monnerville, *Le Conseil de la République. 1946-1956*, Conseil de la République, décembre 1956.

Gaston Monnerville, *Le Sénat. Institution fondamentale d'une République démocratique*, Serpic, 1965.

Jean Roche, *Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958*, RDP, 1959.

# Pièces jointes

## Pièce jointe 1 : allocution de remerciement de Gaston Monnerville au Conseil de la République le 21 mars 1947. (Journal officiel numérisé).

264

CONSEIL DE LA REPUBLIQUE — 2<sup>e</sup> SEANCE DU 21 MARS 1947

SESSION ORDINAIRE DE 1947 — COMPTE RENDU IN EXTENSO — 18<sup>e</sup> SEANCE

### 2<sup>e</sup> Séance du Vendredi 21 Mars 1947.

#### SOMMAIRE

1. — Procès-verbal.
2. — Allocution de M. le président.
3. — Dépôt de rapports.
4. — Dépôt d'avis.
5. — Dépôt de propositions de résolution.
6. — Frais de mission et indemnités de fonctions des maires et adjoints. — Suite de la discussion et adoption d'un avis sur un projet de loi.  
Suite de la discussion générale: MM. Dujardin, Léo Hamon, président de la commission de l'intérieur; Avinin, rapporteur pour avis de la commission des finances; Reverbori.  
Passage à la discussion des articles.  
Art. 1<sup>er</sup>: contre-projet présenté par M. Avinin. — Art. 1<sup>er</sup>: MM. Avinin, Trémintin, rapporteur de la commission de l'intérieur; le président de la commission, le président.  
Prise en considération du contre-projet.  
Art. 1<sup>er</sup>: amendement de M. Reverbori au 4<sup>e</sup> alinéa. — MM. Reverbori, Avinin, le rapporteur, Robert Schuman, ministre des finances; Dujardin. — Adoption.  
2<sup>e</sup> alinéa: M. le président. — Adoption de l'alinéa modifié.  
3<sup>e</sup> alinéa (art. 5 de l'ordonnance): adoption.  
4<sup>e</sup> alinéa (art. 9 de l'ordonnance): amendements de M. Reverbori et de MM. Dorey et Poher. — MM. Reverbori, Dorey, le président de la commission, le ministre des finances, le président, Avinin.  
Adoption au scrutin public, après pointage, de l'amendement de M. Reverbori.  
Adoption de l'ensemble de l'article modifié.  
Art. 2: amendements de M. La Gravière et de M. Reverbori. — MM. La Gravière, Reverbori; retrait de l'amendement de M. Reverbori par son auteur. — MM. le rapporteur, Avinin. — Adoption de l'amendement de M. La Gravière.  
Adoption de l'article modifié.  
Adoption de l'article 3.  
Art. 4: amendements de M. Reverbori et de MM. Dorey et Poher. — MM. Reverbori, le président de la commission, Avinin, Poher. — Adoption de l'amendement de M. Reverbori.  
Adoption de l'article modifié.  
Amendement de M. Wehrung tendant à compléter l'article 4: MM. Wehrung, le président de la commission, Avinin, le ministre des finances. — Rejet.  
Art. 4 bis: amendement de M. Carles. — MM. Carles, le président de la commission, Avinin, le ministre des finances, le président. — Réserve.  
Adoption de l'article 4 ter.  
Art. 4 quater: MM. le rapporteur, le ministre des finances. — Adoption de l'article.  
Demande de M. Trémintin tendant à rétablir l'article 7 proposé par la commission: MM. Trémintin, Avinin. — Adoption.

- Art. 4 bis: amendement de M. Carles. — MM. Carles, le président de la commission, Avinin. — Rejet.  
Adoption de l'article.  
Adoption de l'ensemble de l'avis sur le projet de loi.  
7. — Retrait d'une affaire de l'ordre du jour.  
8. — Organismes de sécurité sociale. — Renvoi de la discussion d'une proposition de résolution.  
9. — Demande de pouvoirs d'enquête.  
10. — Règlement de l'ordre du jour.

#### PRESIDENCE DE M. MONNERVILLE

La séance est ouverte à quinze heures et demie.

— 1 —

#### PROCES-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la précédente séance a été affiché.  
Il n'y a pas d'observation ?...  
Le procès-verbal est adopté.

— 2 —

#### ALLOCATION DE M. LE PRESIDENT

M. le président. Mesdames, messieurs, votre confiante bienveillance vient de m'élever à la présidence de vos travaux. En prenant possession de ma charge, j'en réalise tout l'honneur et tout le péril.  
Vous m'avez appelé à succéder à un homme qui fut un Français de rare qualité; une intelligence de choix, qui aurait su guider notre Assemblée dans son action naissante, coordonner avec honneur les divergences de nos volontés et faire de cette Assemblée nouvelle un élément puissant de la vie parlementaire française.  
Vous avez entendu, ici même et plus récemment au parvis de Notre-Dame, évoquer sa mémoire et rappeler ses mérites. Je les synthétiserai en disant que M. le président Champetier de Ribes était l'homme qui acceptait, sans les rechercher, les responsabilités les plus hautes, avec cette précieuse émotion de l'âme qui, en l'abordant, se mesure à son devoir. Et toujours il a grandi et ennobli les tâches qui lui furent confiées. (*Applaudissements unanimes.*)  
Pendant son éloignement, les vice-présidents de votre Assemblée se sont efforcés de faire oublier son absence.  
Vous me permettez de les remercier en votre nom: Mme Gilberte Brossolette (*Applaudissements sur tous les bancs*), la

première femme qui ait dirigé nos travaux, qui porte un nom cher au cœur de tout résistant (*Nouveaux applaudissements*) et devant lequel s'inclinent notre reconnaissance et notre respect.

Dans le même sentiment de gratitude, je veux remercier M. Henri Martel qui, en sa qualité de premier vice-président, a eu la tâche douloureuse de rendre en votre nom le dernier hommage du Conseil de la République à M. le président Champetier de Ribes. (*Applaudissements sur tous les bancs.*) Il le fit avec une noblesse de sentiment, une sensibilité qu'avait visiblement le souvenir sans cesse présent des souffrances que la guerre et l'atrocité nazie ont inscrites dans sa chair de père. (*Applaudissements unanimes.*)

De votre nouveau président, mesdames et messieurs, vous n'attendez certes pas une profession de foi.

Mais, au jour où, pour la première fois, il préside à ce titre le Conseil de la République, il tient à affirmer fortement qu'il entend être et demeurer, non un homme de parti, mais un arbitre impartial entré les partis. (*Applaudissements.*)

Un arbitre, en ce sens qu'il entend respecter et faire respecter les droits de tous les membres de cette Assemblée, quel que soit le banc où ils siègent.

Un arbitre impartial, parce qu'il est profondément pénétré de cette idée que l'apport de chacun est indispensable à l'édification du grand œuvre pour lequel nous sommes tous soumis.

Il pense ne blesser personne en rappelant que la vérité absolue n'est l'apanage d'aucun d'entre nous (*Applaudissements au centre et sur divers bancs à gauche*) et que notre pauvre vérité humaine est faite de l'alliance partielle des contraires; puisque, selon la forte image de Jean Cassou, « il entre de l'ombre, même dans la composition des cathédrales ».

Parmi les responsabilités qui incombent à votre président, il en est une autre, essentielle, à laquelle il entend ne pas se dérober: c'est le respect des droits et des prérogatives du Conseil de la République. (*Vifs applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

Je supplie qu'on ne voie dans cette affirmation nulle attitude hostile. Nous avons le désir de travailler en collaboration avec l'Assemblée nationale. Nous considérons cette collaboration comme nécessaire, pour mener à bonne fin l'œuvre législative indispensable à la mise en place de la République nouvelle. L'Assemblée nationale, le Conseil de la République, constituent les deux éléments d'un même corps, les deux parties d'un même tout: le Parlement français. (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Nous voulons respecter la Constitution que le peuple de France s'est librement donnée (*Applaudissements à l'extrême gauche et sur divers bancs*); mais nous pensons, sans risquer d'être taxés d'hérésie constitutionnelle, qu'il ne faut point tenir le Conseil de la République pour un organisme rigide, statique et définitivement pétrifié dans son destin. Les institutions, comme les hommes, ne réalisent pleinement leur but qu'en obéissant à la loi inéductible de l'évolution, seule source de fécondité. Toute création humaine à qui serait refusé le droit d'adaptation et d'évolution normale risquerait de devenir une création mort-née.

Ces considérations, mesdames et messieurs, n'ont rien de contraire aux principes démocratiques qui doivent être à la base même du Parlement.

Tous, nous avons le souci profond de maintenir nos institutions parlementaires. Tous, nous voulons les voir grandir et se fortifier à la lumière des principes républicains les plus sûrs. Tous, nous sommes prêts à défendre, sans faiblesse, la République, seul régime qui garantisse nos libertés. (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

Dès lors, qu'il soit permis à votre président d'indiquer, avec la modération et la sérénité qui conviennent à ses fonctions, que même les républicains les plus éprouvés doivent se mettre en garde contre certaine tournure d'esprit trop affirmée ces temps-ci. Je fais allusion à une tendance — qui serait funeste si elle se généralisait — qu'ont certains esprits à s'attribuer je ne sais quel monopole exclusif de républicanisme.

Peut-être penserez-vous comme moi qu'il n'est ni logique, ni raisonnable d'établir une telle certitude. Ceux qui commettraient cette erreur nous rappelleraient ces philosophes qui, non sans raideur, opposent leur raison au bon sens.

Le bon sens, a-t-on pu dire, « est un résumé de l'expérience et de la sagesse humaine »; il y a quelque imprudence à le traiter de haut. Il y a quelque présomption à lui préférer toujours « notre » jugement et « notre » raison.

Et si, parfois, cette préférence peut se parer de quelque apparence de légitimité, il arrive aussi qu'elle ne le puisse pas toujours; et, dans tous les cas, elle s'éloigne fort de la modestie. (*Applaudissements au centre, à droite et sur divers bancs à gauche.*)

A la vérité, mesdames et messieurs, l'historien de l'avenir verra sans doute dans ce zèle à proclamer bien haut nos vertus républicaines la manifestation de notre attachement inébranlable aux principes qui les inspirent.

Nous sortons à peine d'une période tragique où la République fut muselée et bafouée. Nous en avons souffert sans mesure et nous ne voulons plus revoir de pareils jours.

Au cours de ces affreuses années de deuil pour la liberté, la rafale passa, sévère et rude, mais nos têtes ne plièrent pas. Malgré les sévices, malgré les déportations, les fusillades et les atrocités sans nom, les hommes de la Résistance reformèrent sans cesse et resserrèrent leurs rangs. La Résistance combla ses vides, se cabra, indomptable, contre ses propres souffrances, et réussit à rester farouchement debout dans sa volonté de sauver la patrie. Par son énergie vengeresse, elle parvint à secouer la tyrannie ennemie, à en débarrasser le sol de France, à rendre la patrie à elle-même, haute et claire dans l'azur de la libération, burinant

ainsi dans les faits cette parole exaltante de la sagesse hindoue. « De quelque côté qu'on incline la torche, la flamme se redresse et monte vers le ciel », (*Applaudissements au centre, à droite et sur divers bancs à gauche.*)

En luttant ainsi pour la libération du sol, nous avons lutté pour la libération de l'homme. Et nous reprendrions ce combat s'il était à reprendre, si demain était menacée la République que nous avons fait lever du sang de nos martyrs et de nos morts.

Je vous apporte ici, mesdames et messieurs, l'assurance solennelle que, dans ce combat pour la liberté, les hommes d'outre-mer ne seraient pas absents. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

Lorsque nous prononçons ce mot de « liberté », nous le faisons presque saintement, avec gravité. Il est pour nous le principe essentiel de l'humaine condition.

Il est le maître mot qui a inspiré et soulevé les hommes de 1848, ces idéalistes que nous glorifions en avril prochain, « ces découvreurs d'inconnu » qui n'ont pas hésité à faire confiance aux hommes de ma race, et qui ont manifesté leur foi en son évolution, en proclamant fièrement et sans appel: « nulle terre française ne doit porter d'esclaves ». (*Applaudissements unanimes et prolongés.*)

Leur œuvre ne fut pas vaine. Et comme un grain qui lentement mûrit, s'est fait jour et est née, au cours des années, la notion de la communauté, puis de l'Union française.

Aujourd'hui, sa réalisation est entamée; l'œuvre est mieux qu'ébauchée, elle commence à vivre. Comme le sculpteur qui pétrit et modèle une argile informe, la voit peu à peu se transformer en une œuvre de beauté, puis, sous ses doigts frémissants, émerger la vie de la matière inerte, ainsi notre volonté fraternelle rassemble, rapproche et tend à harmoniser les Frances d'outre-mer dans la création d'une Union française vivante et libre.

L'Union française vivra et se développera si elle repose sur ces deux bases fondamentales: la liberté et la solidarité. Déjà, Turgot disait au roi: « Sage et heureuse nation celle qui, la première, saura voir dans ses colonies, non plus des sujettes de la métropole, mais des provinces alliées ». La France a compris les nécessités de cette évolution, qui est dans la ligne même de son génie humaniste.

Le Conseil de la République, par le choix dont il m'a honoré, a voulu montrer qu'il lui restait fidèle.

Son geste dépasse infiniment ma personne, je le sens, je le sais. Et je n'aurai pas la préoccupation médiocre de le rapetisser à de si modestes proportions.

Ce qu'il signifie? C'est que la patrie, comme la République, est une et indivisible, en ce qu'elle englobe en une union réelle, forte et libre, toutes les parties de la nation épandues sous tous les cieux.

Il veut affirmer que, fidèle à la pure et haute tradition de la philosophie humaniste du dix-huitième siècle français, la France n'entend distinguer entre ses fils, que selon leurs capacités, leur mérite, leur aptitude à servir sa cause, qui est celle du genre humain.

Il vise plus haut encore: il veut proclamer la volonté de notre pays de revenir à cette notion fondamentale qui a fait sa grandeur dans le passé: la recherche en chaque homme de la valeur mo-

rale et spirituelle dont il peut être le dépositaire, l'affirmation de la prééminence de la valeur humaine sur le nombre. (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

Nul principe ne pourrait être plus sensible aux hommes d'outre-mer, qui ont soif d'égalité et de solidarité humaines. Ils pensent qu'elles seules peuvent créer et maintenir entre les hommes un haut esprit de justice, puisqu'aussi bien « la justice et la liberté ne sont qu'une seule et même chose, et que ceux-là ne sont jamais libres, qui ne savent pas être justes ». (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs.*)

C'est à la réalisation de ces principes que votre président veut convier vos efforts, à la grande œuvre de rénovation et de redressement de notre France.

Si nous le voulons, avec force, avec ténacité, nous pouvons tout sauver.

Ne soyons pas de ceux qui s'abandonnent ou qui désespèrent. Le désespoir n'est pas une carrière, seul compte l'effort; le reste est vanité.

Sachons garder le goût des responsabilités.

Sachons rendre à la liberté sa saveur.

Sachons rendre à la République sa grandeur.

Et la France à l'humanité.

Car, plus que jamais, reste profondément vraie la parole de Michelet: « les défections de la France sont les agonies de l'Europe », et j'ajouterais: « du monde ». (*MM. les conseillers se lèvent et applaudissent longuement.*)

— 3 —

#### DEPOT DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Alain Poher un rapport, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant fixation du budget de reconstruction et d'équipement pour l'exercice 1947.

Le rapport sera imprimé sous le n° 140 et distribué.

J'ai reçu de M. Bernard Lafay un rapport, fait au nom de la commission de la famille, de la population et de la santé publique, sur la proposition de résolution de M. Lafay tendant à inviter le Gouvernement à prendre les mesures d'urgence nécessaires pour assurer à tous les Français couverts par une législation sociale le droit de bénéficier des médicaments agréés les mieux adaptés à leur état.

Le rapport sera imprimé sous le n° 141 et distribué.

J'ai reçu de M. Le Sassièr-Boisauné un rapport, fait au nom de la commission de la défense nationale, sur la proposition de résolution de MM. Liénard et Bossanne et des membres du groupe du mouvement républicain populaire tendant à inviter le Gouvernement à accorder d'urgence des permissions agricoles exceptionnelles pour procéder aux réensemencements de printemps.

Le rapport sera imprimé sous le n° 142 et distribué.

— 4 —

#### DEPOT D'AVIS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Bardon-Damarzid un avis, présenté au nom de la commission des affaires économiques, des douanes et des conventions commer-

Pièce jointe 2 : document sur la réorganisation du Conseil d'Etat. (Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, Fonds Jean Donnedieu de Vabres (1944-1974), cote 539AP/5).

La réorganisation du Conseil d'Etat va être entreprise. Elle comportera la mise en oeuvre des mesures suivantes :

1°/ Rattachement direct du Conseil d'Etat au Premier Ministre

L'ordonnance du 31 Juillet 1945 par laquelle le gouvernement du général de Gaulle, après la Libération, avait réorganisé le Conseil d'Etat l'avait prévu mais n'avait pas été appliquée en fait par la IVème République. Elle le sera désormais de telle sorte que l'autorité du Premier Ministre s'exerce directement sur le Conseil d'Etat. Il est d'ailleurs normal que le Conseil d'Etat, organisme permanent de Conseil du Gouvernement, dépende directement du Premier Ministre. Celui-ci veillera en particulier à la réforme des méthodes de travail des sections administratives de façon à ce que le Conseil d'Etat ait une connaissance plus approfondie des problèmes qui se posent dans les différentes administrations, et à ce que les services actifs puissent, de leur côté, consulter plus largement et plus fréquemment les membres du Conseil d'Etat.

2°/ Réforme des structures juridictionnelles du Conseil d'Etat

a) la composition de l'Assemblée Plénière du Contentieux, formation responsable de l'adoption de la décision Canal, sera modifiée de telle sorte que le nombre de ses membres, actuellement de 21, soit réduit et qu'un meilleur équilibre soit réalisé en son sein entre les Conseillers d'Etat représentant la Section du Contentieux et les Conseillers d'Etat représentant les Sections Administratives.

b) le "brassage" des membres du Conseil d'Etat entre les Sections Administratives et la Section du Contentieux va être systématiquement organisé : tous les membres du Conseil vont être tenus d'exercer leurs fonctions auprès des deux types de formations et retrouveront ainsi un contact pratique avec l'administration active qui manquait à ceux qui se cantonnaient dans leurs fonctions de magistrat.

3°/ Une Commission de Réforme, composée de membres et d'anciens membres du Conseil d'Etat ayant exercé des fonctions particulièrement éminentes au Gouvernement ou dans l'Administration, sera formée autour du Vice-Président du Conseil d'Etat afin de définir les modalités d'application de ces mesures et éventuellement de les compléter. Elle soumettra un rapport au Président de la République dans le délai de deux mois.

4°/ Pour éviter le renouvellement de conflits tels que ceux qui viennent de se produire, le Chef de l'Etat a invité le Premier Ministre à veiller à l'application de l'article 26 de la loi du 24 Mai 1872 qui permet aux Ministres de "revendiquer devant le Tribunal des Conflits les affaires portées à la Section du Contentieux qui n'appartiendraient pas au Contentieux Administratif". Cette disposition, toujours en vigueur, avait en pratique cessé d'être utilisée.

Pièce jointe 3 : extrait de l'avis du Conseil d'Etat sur le référendum d'octobre 1962. (Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, Fonds Jean Donnedieu de Vabres (1944-1974), cote 539AP/5).

CONSEIL D'ETAT  
-----  
COMMISSION INTERIEURE  
N° 286.146  
M. DESCHAMPS,  
rapporteur.

Séance du 1er octobre 1962

#### N O T E

Le Conseil d'Etat, saisi par le Secrétariat Général du Gouvernement d'un projet de loi relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel, devant être soumis directement au Peuple Français par la voie du référendum, a estimé notamment que :

La Constitution a consacré un titre spécial relatif aux modalités de sa révision et précisé, dans l'article 89 figurant sous ce titre, les conditions dans lesquelles tout projet de révision constitutionnelle peut être soumis au référendum.

L'existence de telles dispositions excluant nécessairement la possibilité de recourir à toute autre procédure de révision dès lors qu'aucun autre article, et notamment les articles 3 et 11, ne peut être interprété comme apportant de telles dérogations.

Le précédent qui serait ainsi institué permettrait ultérieurement l'emploi du référendum pour tout autre projet de révision quel qu'il soit, supprimant ainsi les garanties de stabilité constitutionnelle résultant de la procédure de l'article 89.

En conclusion de ce qui précède, le Conseil d'Etat n'a donc pas pu émettre un avis favorable à la procédure envisagée pour l'adoption du projet de loi qui lui a été proposé, telle qu'elle résulte du Bréambule même figurant en tête du projet.

Par ailleurs, <sup>Le Conseil</sup> sans méconnaître l'opportunité d'instituer l'élection du Président de la République au suffrage universel, souhaiterait qu'une telle modification ne fût envisagée que dans le cadre de la révision d'un ensemble d'autres dispositions assurant l'équilibre des pouvoirs.

.../...

Pièce jointe 4 : lettre de François Goguel à Gaston Monnerville à l'occasion de la saisine du Conseil constitutionnel en 1962. (Centre d'histoire de Sciences Po, cote GM38, voir les dossiers 3 et 4).

SÉNAT

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

*République Française*

Paris, le 26 Octobre 1962.

Monsieur le Président,

Je crois avoir mis toute ma conscience professionnelle dans la rédaction de votre lettre au Conseil Constitutionnel. Je suis très heureux que M. GILBERT JULES l'ait approuvée, et complétée sur certains points.

Mais je me sens le devoir de vous dire que, sur le plan juridique, je crois personnellement que le Conseil Constitutionnel n'est pas compétent pour s'opposer à la promulgation d'une loi adoptée par referendum.

S'il l'était, ce serait en effet là un des aspects fondamentaux de la Constitution : le souverain (le peuple) pourrait voir sa souveraineté mise en échec par le Conseil. Il serait inconcevable que ce ne fût pas dit, clairement et nettement, par la Constitution.

Le fait même de la subtilité des raisonnements et de l'exégèse fondée sur la place de divers articles dans tel ou tel titre de la Constitution, auxquels il faut avoir recours pour soutenir la thèse de la compétence du Conseil Constitutionnel montre bien, à mon avis, que la Constitution n'a pas établi directement et clairement cette compétence.

A mon sens, le mécanisme qu'elle a institué est celui-ci : les actes des représentants du peuple sont soumis (ou peuvent l'être) au contrôle du Conseil Constitutionnel ; les actes du peuple lui-même, souverain, lorsqu'il s'est exprimé par la voie du referendum, ne sont pas et ne peuvent pas être soumis à ce contrôle.

Telle est, je crois, la vérité juridique, conforme d'ailleurs à toute la tradition française, laquelle n'a jamais admise un contrôle de constitutionnalité des actes du souverain.

Monsieur Gaston MONNERVILLE  
Président du Sénat.

.../

Cette lettre et ces considérants sont naturellement pour vous seul : mais je me suis senti le devoir de vous exprimer ma pensée personnelle sur la question si importante pour laquelle je viens d'avoir à collaborer une fois de plus avec vous.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mon respectueux dévouement.

François Lecomte

**Pièce jointe 5 : conclusion de la consultation du Professeur André de Laubadère par le Conseil constitutionnel sur la validité d'une loi adoptée par référendum.**  
(Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, Fonds Jean Donnedieu de Vabres (1944-1974), cote 539AP/5).

13

### Conclusions

I - S'il est vrai que la Constitution de 1958 n'a pas distingué catégoriquement deux sortes de lois, "référendaires" et "parlementaires", soumises dans leur ensemble à des régimes juridiques nécessairement différents, il résulte de la nature même des choses que toute affirmation juridique valable pour l'une des deux modalités n'est pas nécessairement exacte pour l'autre. A cet égard, les textes qui ont institué et organisé le contrôle de conformité des lois à la Constitution, éclairés par les travaux préparatoires de cette dernière, font apparaître que les auteurs de ces textes n'ont songé à soumettre au contrôle de conformité que les seules lois votées par le Parlement.

II - A supposer que le Conseil Constitutionnel pût déclarer recevable un recours en déclaration de non conformité dirigé contre une loi adoptée par la voie du referendum, l'irrégularité du déclenchement de celui-ci, à supposer qu'elle fût établie, ne saurait entraîner l'invalidité de la loi par laquelle la Nation souveraine aurait ainsi, en l'adoptant, validé la procédure suivie pour provoquer son vote.

Pièce jointe 6 : « Le Conseil de la République 1946-1956 », par Gaston Monnerville. (Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, Fonds Vincent Auriol, cote 552AP/154).

LE  
CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

1946 - 1956

Par GASTON MONNERVILLE

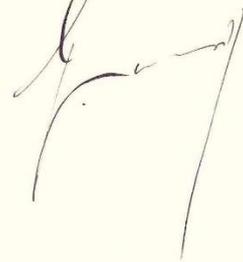
PRÉSIDENT DU CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

DÉCEMBRE 1956

12

A Monsieur le Président Vincent Auriol  
dont la constante bienveillance  
a si efficacement aidé la "première fois" de  
notre jeune France libre,

En témoignage de respectueux sentiments.



15/1/57

LE  
CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE  
1946 - 1956

---

— 6 —

Conseil de la République pourra signaler à l'Assemblée Nationale tel ou tel abus dans la gestion des services publics et s'efforcer d'y porter remède. »

Le Conseil de la République pouvait-il vraiment n'être qu'un simple donneur d'avis techniques à l'Assemblée Nationale? Dès janvier 1947, notre premier Président, M. Champetier de Ribes, qu'une cruelle maladie devait malheureusement nous enlever quelques semaines après son élection, soulignait l'importance que présenterait la collaboration du Conseil avec l'Assemblée Nationale « à l'œuvre commune du Parlement reconstitué ». Ainsi que le faisait remarquer dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1<sup>er</sup> avril 1951 M. Boivin-Champeaux, Sénateur du Calvados, qui fut Vice-Président de notre Assemblée : « L'intention des Constituants était de faire de la deuxième Chambre une Assemblée purement technique. Mais, par une singulière contradiction, ils proclamèrent solennellement qu'elle ferait partie du Parlement, c'est-à-dire d'un ensemble politique. » Il ajoutait : « Faisant, avec l'Assemblée Nationale, partie du Parlement, il eut été surprenant qu'il demeurât privé de ce qui est le fondement et la raison d'être d'une Assemblée parlementaire : le contrôle gouvernemental. »

C'est le même sentiment qu'exprimait M. Marcel Plaisant, président de la Commission des affaires étrangères, dans un article de la *Revue politique et parlementaire*, consacré au contrôle de la politique extérieure : « Ainsi, cette Assemblée à laquelle sont reconnus l'autorité et le discernement pour statuer sur la paix ou sur la guerre, se verrait refuser le droit de suivre l'évolution de la politique extérieure, de parfaire son information, de conseiller des redressements opportuns, de suggérer toutes les mesures qui puissent concourir au salut suprême du peuple français. »

Très rapidement, en effet, cette notion de « Parlement » se concrétisa, et M. Jean Bruyas pouvait écrire

LE 24 décembre 1946, le Conseil de la République siégeait pour la première fois au Palais du Luxembourg.

Dix ans après, il n'est pas sans intérêt d'examiner quelle a été l'évolution de cette institution nouvelle.

Né d'un compromis entre partisans de l'Assemblée unique et partisans du bicamérisme, le Conseil de la République a connu un accroissement continu de ses pouvoirs, tant vis-à-vis du Gouvernement qu'à l'égard de l'Assemblée Nationale.

Cette évolution est due, en majeure partie, aux propres efforts du Conseil de la République lui-même. Il lui appartenait de réaliser pleinement, par la qualité de son travail, sa vocation d'Assemblée parlementaire.

Ce sont les principales étapes de cette réalisation qui vont être retracées ici. Mais sans doute convient-il de rappeler, tout d'abord, le point de départ de cette heureuse évolution.

\* \* \*

Lors des travaux préparatoires de la deuxième Assemblée Nationale Constituante, M. Paul Coste-Floret, rapporteur général de la Commission de la Constitution, avait fait les déclarations suivantes : « Le Conseil de la République, dans l'esprit de votre Commission, est essentiellement une Chambre législative, chargée de donner des avis techniques sur des projets ou propositions de lois, mais qui, *en aucune manière, ne peut être associée au contrôle gouvernemental.* »

« ... Nous croyons que c'est par des procédés et des moyens d'expression *proprement parlementaires*, que le

— 7 —

en juillet 1949, dans la *Revue du Droit public et de la Science politique* : « Le Conseil a pu, sans trop de peine, en tant qu'organe de contrôle de l'action gouvernementale, se reconnaître des fonctions analogues à celles de l'Assemblée Nationale, avec seulement des restrictions dans l'étendue de ses *pouvoirs*. »

C'est à la faveur de l'élaboration de son Règlement, qui doit beaucoup à M. le Sénateur Georges Pernot, président de la Commission de la justice, que, sur le plan politique, le Conseil de la République a pu acquérir des pouvoirs non négligeables.

\* \* \*

Mais avant d'examiner quelle a été l'évolution des pouvoirs du Conseil de la République, dans le cadre de ses fonctions parlementaires, il importe de s'arrêter à une étape importante de cette évolution : la loi du 23 septembre 1948, relative au mode définitif d'élection des Conseillers de la République, contribua beaucoup à augmenter l'autorité des nouveaux sénateurs.

La loi provisoire du 27 octobre 1946, en application de laquelle le premier Conseil de la République avait été élu pour deux ans, comportait notamment deux caractéristiques : 1<sup>o</sup>) 50 Conseillers étaient élus par l'Assemblée Nationale ; 2<sup>o</sup>) les autres Conseillers étaient élus au scrutin proportionnel, par un collège électoral composé principalement de délégués élus par le suffrage universel, et non de représentants des Conseils municipaux.

La loi du 23 septembre 1948, réduisit à sept le nombre des membres du Conseil élus par l'Assemblée (pour la représentation des Français du Maroc, de l'Indochine et de l'étranger), faisant ainsi pratiquement disparaître un mode d'élection qui pouvait sembler la marque d'une tutelle de l'Assemblée Nationale. Mais surtout, cette loi institua un mode d'élection se rapprochant beaucoup de celui de l'ancien Sénat, par la composition des col-

lèges électoraux et l'application, dans presque tous les départements, du scrutin majoritaire.

Aux délégués élus par le suffrage universel direct, elle substitua des délégués des Conseils municipaux, en nombre variable selon la population des communes, mais sans qu'un chiffre maximum vint, comme sous la III<sup>e</sup> République, réduire à presque rien l'influence des villes de quelque importance dans les collèges sénatoriaux. Ainsi se trouvait reconstitué le « Grand Conseil des Communes de France ».

D'autre part, l'analogie avec le Sénat de la III<sup>e</sup> République se trouvait renforcée par le fait que le Conseil devenait une assemblée permanente renouvelée par moitié tous les trois ans.

Les membres du Conseil de la République ne se trompèrent pas sur la portée de cette réforme ; et il est symbolique que l'un des premiers débats du nouveau Conseil, ait été marqué le 16 décembre 1948, par le vote d'une résolution leur attribuant le titre de Sénateur.

\* \* \*

Dans le cadre des fonctions parlementaires du Conseil de la République, il convient d'examiner successivement l'évolution de ses pouvoirs dans ses rapports avec l'Assemblée Nationale, et dans ses rapports avec le Gouvernement.

### ÉVOLUTION DES RAPPORTS ENTRE LE CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE ET L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Elle se divise, dans le temps, en deux périodes séparées par la révision constitutionnelle de décembre 1954. Une première période est marquée par d'importants aménagements « techniques » réalisés dans le cadre de la procédure prévue par la Constitution de 1946 ; la seconde période, partant de décembre 1954, a été mar-

ment de celle-ci », il était patent que, non contente d'abuser de la procédure d'urgence, l'Assemblée prétendait encore restreindre le délai imparti au Conseil.

Un conflit éclata entre les deux Assemblées à propos d'un projet de loi relatif à la S. N. E. C. M. A. Le Conseil de la République décida de soumettre la question au *Comité constitutionnel*. Dans sa délibération du 18 juin 1948, celui-ci donna raison au Conseil, en invitant, notamment, l'Assemblée Nationale à fixer « pour les débats à propos desquels l'urgence aura été déclarée, un délai maximum qui sera opposable au Conseil de la République », ce qui équivalait à une condamnation de la thèse dite du « délai horaire » défendue par l'Assemblée.

La procédure d'urgence fut, par ailleurs, de moins en moins appliquée, grâce à la fermeté du Conseil et aux nombreuses protestations de son Président. L'Assemblée Nationale en vint à modifier, en les rendant plus difficiles à réaliser, les conditions réglementaires de l'urgence ; depuis plusieurs années les textes votés selon cette procédure sont en nombre infime par rapport à ceux qui sont discutés selon la procédure normale.

Il n'est pas inutile de rappeler, ne serait-ce que pour mémoire, les difficultés soulevées, dans les premières années de la IV<sup>e</sup> République, par l'examen trop rapide en deuxième lecture, par l'Assemblée Nationale, des textes amendés par le Conseil de la République. Cette rapidité et l'absence fréquente de rapport écrit avaient comme principale conséquence d'écarter, sans débat suffisant, les modifications de fond proposées par le Conseil. Il résulte ainsi d'une statistique portant sur le premier semestre de 1947, que sur 101 amendements du Conseil, 40 furent adoptés, mais qui portaient presque exclusivement sur des questions de forme et non de fond.

Les nombreuses et fermes protestations soulevées par ces errements, eurent assez rapidement un effet incontestable : de novembre 1948 à juillet 1949, sur 117 avis non conformes examinés en deuxième lecture, l'Assemblée adopta intégralement le texte du Conseil

quée par la *réussite pratique* de la réforme profonde de l'article 20 de la Constitution.

Dans le cadre restreint des pouvoirs qui lui étaient octroyés par la Constitution de 1946, le Conseil eut, en plusieurs circonstances, à défendre ses droits, notamment en ce qui concerne la question des « urgences », et les conditions dans lesquelles l'Assemblée Nationale examinait en deuxième lecture les textes amendés par le Conseil de la République. Il obtint le plus souvent gain de cause ; ces succès contribuèrent à améliorer les conditions techniques de ses travaux, et par là même le climat de ses relations avec l'Assemblée Nationale.

La condition élémentaire d'un travail consciencieux du Conseil était qu'il disposât d'un minimum de temps pour exercer sa « réflexion ». Or les députés, sans doute mal débarrassés des habitudes « monocaméralistes » contractées sous les deux Assemblées constituantes, eurent tendance, au début, à abuser de la procédure d'urgence. L'effet pratique était de priver le Conseil du délai de deux mois qui lui était imparti pour donner son avis, sans que, dans la plupart des cas, une urgence réelle fût établie. C'est ainsi qu'au cours de l'année 1947, sur 267 projets et propositions de loi examinés par le Conseil de la République, 130, soit près de la moitié, lui furent soumis selon la procédure d'urgence.

Ces fâcheux errements risquaient d'être encore aggravés par les dispositions du Règlement de l'Assemblée Nationale concernant la procédure d'urgence, où était stipulé que le délai imparti au Conseil était égal à la durée du débat devant l'Assemblée, cette durée étant définie par le temps écoulé entre l'affichage de la demande de discussion d'urgence et la proclamation du résultat du vote sur l'ensemble. Mais le délai minimum que l'Assemblée avait prévu dans son Règlement pour ses propres débats était de trois jours francs. L'article 20 de la Constitution disposant que « le Conseil de la République donne son avis dans le même délai que celui prévu pour les débats de l'Assemblée Nationale par le Règle-

36 fois (30,8 %), partiellement 60 fois (51,3 %) et ne reprit intégralement son texte que 21 fois (17,9 %).

La situation se stabilisa *grosso modo* sur ces nouvelles bases jusqu'à la révision constitutionnelle de 1954.

Mais la procédure législative instituée en 1946 n'en faisait pas moins obstacle parfois à une collaboration efficace entre les deux Chambres du Parlement, parce que, statuant en deuxième lecture, l'Assemblée Nationale était obligée d'opter entre le texte du Conseil de la République et celui qu'elle avait elle-même adopté en première lecture, *sans pouvoir adopter une rédaction nouvelle*. Comme la Constitution ne permettait pas de saisir le Conseil de la République pour une deuxième lecture, aucune modification du texte n'était plus possible. A plus d'une reprise, cette règle trop rigide et nuisible dût être tournée par le dépôt d'un second projet ou proposition de loi susceptible de réaliser l'accord des deux Chambres, souhaité par l'Assemblée Nationale elle-même. Cet expédient — car c'en était un — aboutissait, *en fait*, à une navette déguisée.

D'autres moyens devaient être mis en œuvre également pour tourner — sans la violer — la lettre de la Constitution, et ce, dans le but louable d'éviter les impasses auxquelles se heurtait parfois le travail législatif. C'est ainsi qu'en juillet 1949, l'institution d'une navette de fait, reconnue indispensable à l'expérience, résulta d'une intervention du Président de la République. L'Assemblée Nationale avait adopté, pour réglementer les conditions de levée de l'immunité parlementaire, un texte que le Conseil de la République considérait comme incompatible avec les principes constitutionnels, parce qu'il tendait à lier les juridictions de jugement quant à la qualification des faits à propos desquels l'immunité était levée. Afin de ne pas donner au désaccord survenu entre les deux Chambres l'aspect d'un conflit, en en saisissant le Comité constitutionnel — dont la réunion était au surplus rendue difficile par l'interruption de la

session parlementaire — le Président du Conseil de la République, en accord avec la Commission de la justice et son Président, M. Georges Pernot, suggéra au Président de la République d'user en la matière de son droit constitutionnel d'inviter le Parlement à *procéder à une nouvelle délibération* du texte en cause.

Par un message daté du 1<sup>er</sup> août 1949, le Président de la République, M. Vincent Auriol, accéda à cette demande, grâce à laquelle l'accord des deux Chambres devait en définitive se réaliser sur le texte qui est devenu la loi du 31 juillet 1953.

Avant même la revision constitutionnelle de 1954, l'expérience avait donc clairement montré que la procédure trop rigide instituée par les Constituants de 1946 en matière de confection des lois devait être assouplie, dans l'intérêt même de la collaboration efficace entre les deux Chambres du Parlement que le Conseil de la République s'était donné comme objectif depuis sa création.

Dans un autre domaine aussi s'affirma le souci du Conseil d'examiner avec la plus grande conscience les textes transmis par l'Assemblée Nationale: celui — aujourd'hui dépassé — de la présentation du budget. Sous l'ancienne procédure, l'abondance des articles et des chapitres faisait de la loi de finances et de ses annexes, dont les lois de développement des crédits ouverts aux différents ministères, un ensemble considérable et touffu. Le premier examen du budget par le Conseil fut nécessairement superficiel, en raison des courts délais qui lui étaient impartis. Aussi, sur l'initiative de M. Roubert, président de la Commission des finances, et de M. Pellenc rapporteur général du budget au Conseil de la République il fut décidé que le budget ferait l'objet de plusieurs projets distincts. Ainsi les Commissions du Conseil purent-elles examiner les premiers de ces projets avant que l'Assemblée Nationale eût achevé la discussion et le vote de la totalité des dispositions budgétaires.

De plus, « l'avantage du nouveau mécanisme est d'inciter chaque Chambre, pour aboutir, à examiner avec un préjugé favorable la position de l'autre ».

Après avoir analysé, dans la *Revue politique des idées et des institutions* du 15 janvier 1955, le nouveau mode de confection des lois, le Président Georges Pernot pouvait conclure : « Que recherchaient les sénateurs en réclamant avec insistance la revision de la Constitution? Une satisfaction d'amour-propre? Un intérêt de prestige? En aucune façon. Une seule préoccupation les animait et continue à les animer : la qualité du travail législatif... A l'antagonisme qui, trop souvent, dressait une Chambre contre l'autre, doit succéder une ère de fructueuse collaboration que les dispositions nouvelles permettent, enfin, de créer et de développer. »

Je porte témoignage que cette préoccupation n'a cessé d'inspirer l'examen *par les deux Chambres* des textes soumis à la navette. Ainsi, contrairement à ce qu'affirmaient avant la lettre les adversaires de la réforme, l'existence de la navette, loin d'opposer les deux Assemblées du Parlement, a constamment permis de rapprocher les points de vue et d'aboutir à cette « fructueuse collaboration ».

En outre, loin de retarder les débats et le vote des textes législatifs, elle a eu la vertu — que nous avons maintes fois annoncée — de faire voter, dans des délais normaux, des lois mieux étudiées, et applicables.

### ÉVOLUTION DES RAPPORTS ENTRE LE CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE ET LE GOUVERNEMENT

Dès le début, le principe de la participation du Conseil de la République au contrôle de l'action du Gouvernement fut sanctionné.

Les premières options sur ce principe résident dans les pouvoirs d'enquête, la convocation des ministres

Par contre, le Conseil de la République n'eut pas satisfaction lorsqu'en 1949 il rendit possible, par une réforme de son Règlement, l'examen préalable en Commission des *propositions de loi de sénateurs* avant leur transmission à l'Assemblée Nationale. Cette initiative fut catégoriquement rejetée par l'Assemblée qui modifia aussitôt son Règlement en vue de déclarer irrecevables toutes les propositions de loi de sénateurs qui auraient fait l'objet d'un débat, fût-ce en Commission. Aussi la nouvelle procédure ne fut-elle pas appliquée.

Mais cet échec est éloquent dans la mesure même où il permet d'apprécier à sa juste valeur la revision constitutionnelle de 1954. Ce qui avait été refusé au Conseil en 1949, lui fut accordé en 1954 avec, en plus, des avantages nettement plus substantiels, puisque c'est en séance publique qu'il est appelé désormais à statuer sur les propositions de loi dues à l'initiative de ses membres.

La revision constitutionnelle de 1954 allait en effet permettre :

1<sup>o</sup> Aux sénateurs, de discuter en première lecture leurs propositions de loi ;

2<sup>o</sup> Au Gouvernement, de déposer des projets de loi directement sur le bureau du Conseil, pour examen et vote en première lecture (sauf pour les projets de ratification de traités et pour certains textes d'ordre financier) ;

3<sup>o</sup> Enfin — et surtout — au Conseil, non plus de donner des avis mais de *participer pleinement à l'élaboration de la loi* ; l'accord des deux Chambres étant requis, dans les limites d'un système de délais, permettant le jeu normal de la « navette ». L'Assemblée conserve sans doute le dernier mot en cas de désaccord prolongé entre les deux Chambres, mais en fait il est très rare que les navettes se prolongent jusqu'à l'expiration du délai d'accord. En effet, depuis le 9 décembre 1954, le Conseil de la République n'a utilisé que *sept fois* sur *trois cent trente et une*, la totalité du délai constitutionnel de navette, soit en moyenne, dans 2,11 % des cas.

par les commissions, les questions orales simples, enfin dans la représentation au sein d'organismes extraparlimentaires.

L'examen de l'article 30 du Règlement sur l'*octroi de pouvoirs d'enquête* aux commissions fit l'objet, dans la séance du 28 janvier 1947 d'un assez large débat, suscité par l'opposition du groupe communiste à l'exercice par le Conseil de la République, sous quelque forme que ce fût, du *contrôle de l'action gouvernementale*. L'argumentation de M. Berlioz s'appuyait sur les propos de M. Coste-Floret rappelés ci-dessus. Les conclusions de la Commission, favorables aux pouvoirs d'enquête, furent néanmoins adoptées.

D'autre part, dès le 21 mars 1947, des textes légaux ont créé au Conseil de la République, comme à l'Assemblée Nationale, des sous-commissions dotées de pouvoirs d'enquête (« sous-commissions légales ») : cette création marquait une étape importante dans la reconnaissance au Conseil de la République des droits qui sont normalement ceux d'une assemblée parlementaire.

La question fut évoquée devant la Conférence des Présidents du 6 février 1947 où se concrétisèrent :

1<sup>o</sup> L'*opposition du groupe communiste* dont le porte-parole, M. Lefranc, prétendit démontrer que si l'article 53 de la Constitution précise que les ministres doivent être entendus dans les commissions des deux Chambres quand ils le demandent, il ne s'ensuit pas qu'ils puissent être convoqués par celles du Conseil de la République ;

2<sup>o</sup> Les *réticences du Gouvernement* qui proposa en cette matière une procédure de convocation distincte de celle appliquée à l'Assemblée Nationale et comportant l'intermédiaire des services du Secrétariat général du Gouvernement. Cette procédure fut en principe adoptée à la Conférence du 20 février 1947, mais tomba très vite en désuétude. Les auditions de ministres par les commissions augmentèrent très rapidement en nombre et la question de la « convocation » des membres du Gouvernement se régla sur le plan de la courtoisie

par entente directe entre les commissions et les ministres intéressés.

Les questions écrites posées par les membres du Conseil furent acceptées immédiatement par le Gouvernement. Il n'en fut pas de même pour les questions orales sans débat, à l'égard desquelles le Gouvernement réserva sa réponse lors de la Conférence des Présidents du 13 février 1947 ; et qu'il n'accepta qu'après examen, le 20 février 1947. Les membres du Conseil de la République provisoire n'usèrent que fort peu de cette procédure : de décembre 1946 à novembre 1948, 20 questions orales seulement furent posées. Un changement radical se produisit après les élections de novembre 1948 et depuis cette date jusqu'à décembre 1956, plus de 800 questions orales ont été enregistrées.

La question de la représentation du Conseil de la République au sein des nombreux organismes extra-parlementaires créés auprès de la quasi-totalité des ministres fut posée et réglée dans les premiers mois de l'existence du Conseil. Une certaine réticence de l'Assemblée Nationale fut notée dans certains cas d'espèce, notamment ceux où la nouvelle structure bicamérale avait pour effet de diminuer la représentation de l'Assemblée Nationale, seule habilitée auparavant à représenter le « pouvoir législatif » (exemple : Commission de classement des débits de tabacs). Le Conseil maintint son point de vue et une répartition équitable fut opérée entre les deux Assemblées du Parlement grâce, souvent, à la compréhension du Gouvernement qui modifia à cette fin un certain nombre de textes réglementaires. Les organismes nouvellement créés devaient, par la suite, normalement comprendre des membres des deux Assemblées, toutes les fois qu'une représentation parlementaire était jugée nécessaire.

\* \* \*

La participation du Gouvernement aux débats du Conseil de la République, les questions de confiance

au sentiment d'hostilité du Conseil », comme le constatait M. Bruyas.

Voici ces deux cas.

Le 13 août 1948, dans la discussion du projet de loi sur les pouvoirs réglementaires, un membre du Conseil déposa un amendement relatif au financement de la Sécurité sociale. M. André Marie, Président du Conseil, demanda au Conseil de la République de rejeter l'amendement dans les termes suivants : « C'est — il faut le dire — essentiellement une question de confiance. Il faut, en effet, que la majorité de cette Assemblée dise si elle a confiance dans les intentions exprimées par le Gouvernement... Nous ne pourrions pas continuer notre œuvre si nous sentions sur tous les points, à tous les instants, une sorte de menace peser sur nos engagements, une sorte de suspicion les mettre en doute ». Ainsi placé devant une responsabilité exceptionnelle, le Conseil repoussa l'amendement.

Le 24 mars 1955, lors de la discussion du projet de loi portant ratification des Accords de Paris, M. Edgar Faure, alors Président du Conseil, s'opposa en ces termes à plusieurs amendements subordonnant la ratification à un certain nombre de « préalables » : « Nous ne pourrions pas indéfiniment venir dire à nos alliés que la France, après avoir signé, a changé d'avis. Il y a une chose que je précise dans cette Assemblée : en tout cas, si cela se produit, ce n'est pas moi qui le leur dirai. »

Cette nouvelle question de confiance implicite devait d'ailleurs s'accompagner d'un véritable accord politique directement conclu entre le Gouvernement et le Conseil de la République. M. Edgar Faure fit en effet le 26 mars 1955 les déclarations suivantes : « Il se trouve, par une circonstance exceptionnelle de la procédure parlementaire, que nous allons créer devant vous quelque chose de nouveau ; car, tout en vous demandant le vote du projet de loi de ratification, le Gouvernement vous propose d'approuver, comme faisant un tout avec ce vote, une déclaration expliquant sa politique extérieure...

implicites, la participation sénatoriale aux gouvernements, enfin l'évolution des questions orales avec débat, marquent les étapes de l'affermissement du rôle politique du Conseil de la République et de son contrôle des actes du Gouvernement.

L'attitude du Gouvernement fut très courtoise aux débuts du Conseil et les ministres participèrent d'une façon assez régulière aux premiers débats législatifs importants. Cependant le Gouvernement fit, pendant quelques mois, preuve d'un certain « attentisme » ; puis, les circonstances aidant, eut tendance à considérer le Conseil comme une « chambre d'appel » lorsque son point de vue n'avait pas prévalu à l'Assemblée Nationale, en première lecture.

Dès la fin de l'année 1947, un débat de première importance montra le caractère décisif de la collaboration que le Conseil pouvait être amené à apporter au Gouvernement, moyennant une participation active de ce dernier à ses travaux. Lors de la discussion, selon la procédure originaire excluant toute navette, du projet de loi relatif au prélèvement exceptionnel de lutte contre l'inflation, le Conseil modifia profondément le texte transmis par l'Assemblée Nationale, et, en cours de deuxième lecture devant l'Assemblée, le Gouvernement fut amené à retirer son premier projet et à en déposer un autre qui reprenait, pour l'essentiel, l'avis du Conseil. Assorti de la question de confiance, ce texte fut voté par l'Assemblée Nationale, puis, bien entendu, accepté par le Conseil.

L'importance attachée par le Gouvernement aux travaux du Conseil se manifesta, d'autre part, par le « dépôt », en deux circonstances au moins, de véritables questions de confiance implicites, à l'occasion de l'examen de projets de loi pour lesquels un vote défavorable du Conseil aurait sans doute entraîné une démission volontaire du Gouvernement, démission non exigée par la Constitution, mais qui « eût été le signe qu'il accordait lui-même, de son plein gré, une valeur impérative

C'est une déclaration écrite que je me permettrai de vous lire tout à l'heure. J'ai tenu à ce qu'un document existe, qui vous sera soumis et distribué et qui formera, si vous le voulez bien, si vous acceptez le vote des Accords, notre charte commune... Ces deux pièces jointes pourraient devenir ce qui sera demain, si vous le voulez bien, la politique extérieure de la République. » La majorité des sénateurs approuva le Gouvernement, après que M. Brizard eut constaté : « Nous nous battons ici depuis neuf ans pour obtenir les prérogatives que l'on nous donne en ce moment. »

\* \* \*

Le Conseil de la République fut représenté au Gouvernement dès le premier Cabinet de la IV<sup>e</sup> République : celui de M. Ramadier, où siégeaient deux de ses membres. Les formations gouvernementales ne comportant aucun sénateur furent extrêmement rares, même dans les premières années du fonctionnement du Conseil (Ministère Ramadier, après son deuxième remaniement : 22 octobre 1947-24 novembre 1947 ; Ministère Queuille, de novembre 1948 à octobre 1949 par suite de la non-réélection de deux sénateurs ministres ; Cabinet Bidault, du 29 octobre 1949 au 7 février 1950). Cette participation s'accrut en 1952 (Ministère Plevin) : 3 membres ; puis en 1953, où le Cabinet René Mayer comptait 4 sénateurs ministres. Le nombre des sénateurs ministres fut de 3 ou 4 dans chacun des gouvernements des années 1954 et 1955. Le Gouvernement de M. Guy Mollet, constitué en février 1956, marqua une véritable relance de la participation sénatoriale, avec le chiffre record de 8 sénateurs ministres ou secrétaires d'Etat, dont certains investis de fonctions très importantes.

\* \* \*

L'évolution des questions orales avec débat est un des tests les plus précis de l'accroissement du rôle poli-

tique du Conseil de la République et de son contrôle de l'activité du Gouvernement.

La question orale avec débat fut prévue par le Règlement du Conseil dès 1947. Mais l'expression recouvrait une procédure bien différente de ce qu'elle est devenue par la suite : les questions orales simples ayant été acceptées par le Gouvernement, la Commission du suffrage universel, par la voix de son rapporteur M. Salomon Grumbach, et le Conseil lui-même, estimèrent possible de leur donner, dans certains cas, plus d'ampleur en permettant à plusieurs membres du Conseil de prendre la parole à la suite de l'auteur de la question. L'ancien article 88 du Règlement comportait deux caractéristiques : la demande spéciale de débat applicable à une question orale devait être signée d'un président de groupe, d'un président de commission ou de 30 sénateurs ; d'autre part, le débat ne se terminait par aucun vote, le Président se bornant à constater, après avoir donné la parole au dernier orateur inscrit, que le débat était clos. Il s'agissait donc uniquement d'une question orale « amplifiée » et, en aucune façon, d'une interpellation.

Cette procédure fut inaugurée les 18 et 24 juillet 1947 par une question orale avec débat de Mme Lefaucheux, sur les événements de Madagascar. Ainsi, dès l'abord, le Conseil marquait son intention d'examiner, sans référence à sa compétence proprement législative, les problèmes les plus importants de la politique française. Cette tendance fut accentuée le 1<sup>er</sup> mars 1949, à l'occasion d'un important débat de politique étrangère consécutif à des questions de MM. Debré, Pinton et Plaisant. Les sénateurs ne voulurent pas que ce débat s'achevât sans conclusion ; et M. Robert Schuman s'étant expliqué sur les grands problèmes internationaux, M. Plaisant, président de la Commission des affaires étrangères, prit acte de ses déclarations et rappela les désirs de la majorité des sénateurs.

L'étape essentielle en ce domaine fut franchie le

14 juin 1949 par la modification des articles 87 à 91 du Règlement due, pour beaucoup, à l'action de M. de Montalembert, Président de la Commission du suffrage universel, du contrôle constitutionnel, du Règlement et des pétitions. L'économie de la réforme fut le rapprochement de deux procédures distinctes : la question orale et la proposition de résolution. Désormais, les questions orales avec débat purent se terminer par le vote d'une résolution, exceptionnellement examinée par le Conseil sans renvoi à une commission. En outre, la formalité de la demande de débat, distincte du dépôt de la question, était supprimée.

La discussion réglementaire du 14 juin 1949 fut intéressante en ce qu'elle fit nettement apparaître le double souci du Conseil de la République en cette matière : 1<sup>o</sup> exercer la plénitude de ses droits ; 2<sup>o</sup> ne pas dépasser les limites fixées par la Constitution. En outre, la nouvelle question orale avec débat s'analysait en trois opérations distinctes : poser une question au Gouvernement, provoquer un débat, aboutir à un vote. En ce sens, elle s'apparentait à l'interpellation. Mais cette procédure excluait la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Conseil, explicitement interdite par l'article 48 de la Constitution. Le rapporteur, M. Debré, démontra qu'à l'Assemblée Nationale la responsabilité gouvernementale est constitutionnellement mise en cause, non par l'interpellation, mais par la motion de censure. Néanmoins, estimant que dans l'opinion publique il y avait cependant un lien, apparent au moins, entre la terminologie en usage à l'Assemblée et la responsabilité du Gouvernement, la Commission, puis le Conseil, conservèrent les expressions qui figuraient antérieurement au Règlement, et n'adoptèrent pas le terme d'interpellation.

Cette réforme suscita une protestation du Président de l'Assemblée Nationale auprès du Président de la République, motif pris que « par le vote de proposi-

tions de résolution sanctionnant le débat ouvert sur une question orale, le Conseil pourrait dorénavant, soit témoigner de sa confiance, soit infliger un blâme au Gouvernement ». Dans sa réponse, M. Vincent Auriol, après avoir remarqué en ce qui concerne le Règlement du Conseil de la République, que ni l'Assemblée Nationale, ni le Gouvernement, ni le Président de la République, ne peuvent intervenir en cette matière, fit observer : « Il va de soi que le Conseil de la République ne peut pas voter contre le Gouvernement à une question de confiance que celui-ci ne posera jamais devant lui ».

M. le Président René Coty — alors membre du Conseil de la République — mit un point final à cette controverse juridique. Dans son rapport, fait au nom de la Commission du suffrage universel, sur la résolution adoptée par l'Assemblée Nationale, décidant la révision de certains articles de la Constitution, il précisait, le 28 décembre 1950 : « Sans doute l'article 48 de la Constitution spécifie-t-il que les ministres ne sont pas responsables devant le Conseil de la République. Ce serait singulièrement forcer le sens de ce texte que d'en déduire la prohibition pour le Conseil de la République de présenter aux ministres des observations ou des suggestions. ... Quant à faire défense au Conseil de la République de connaître de la politique de la République, c'est une conception qui, en bonne logique, interdirait à notre Assemblée de délibérer sur les budgets de l'Etat ainsi que sur les lois qui engagent la politique nationale et internationale de la France ».

Le développement des nouvelles questions orales avec débat fut très rapide, grâce notamment à la bonne volonté des divers gouvernements qui acceptèrent de très nombreuses discussions, ainsi que le montrent les statistiques suivantes :

Depuis juin 1949, 117 questions orales avec débat ont été discutées, 76 d'entre elles se terminant par le vote d'une résolution. La répartition par matières

montre en outre que ces débats ont pratiquement affecté tous les domaines de la politique française :

OBJET	NOMBRE de questions discutées
Affaires étrangères, Maroc, Tunisie .....	20
Union Française .....	15
Défense nationale .....	11
Agriculture .....	16
Intérieur et Affaires économiques .....	19
Affaires sociales.....	5
Education, Santé, Presse.....	17
Reconstruction et Logement .....	6
Tourisme, Transports.....	8

Dix ans après sa création, et à la suite d'une longue évolution, le Conseil de la République se trouve donc doté, à la fois d'importants moyens de contrôle de l'action gouvernementale et de pouvoirs législatifs réels. Mais il apparaît que cette double évolution n'est pas au même degré tributaire de la révision constitutionnelle de décembre 1954.

Par son activité propre, sa ténacité, le Conseil a acquis dès les premiers temps de son existence, des moyens de contrôle qui lui ont permis de tirer le maximum de son caractère de Chambre du Parlement. Le fait est particulièrement net en matière de politique extérieure, où le contrôle du Conseil sur le Gouvernement s'est exercé d'une manière efficace, bien avant la révision de la Constitution.

Aussi, un des grands mérites de la nouvelle procédure constitutionnelle de confection des lois, est-il d'avoir doté le Conseil des pouvoirs législatifs qui lui manquaient encore, les alignant, en quelque sorte, au niveau des pouvoirs de contrôle qu'il avait pu s'assurer.

M. Boivin-Champeaux disait du Conseil en 1951 : « C'était une erreur de créer une Assemblée politique et de ne lui conférer que des pouvoirs techniques parfaitement illusoire ». Pourvu d'une part, de moyens de contrôle politique de l'action du Gouvernement, et, d'autre part, des pouvoirs techniques que lui accorde la Constitution révisée, le Conseil de la République fait aujourd'hui pleinement partie du Parlement.

Dix ans se sont écoulés.

Le Conseil de la République a été soumis à plusieurs renouvellements. Ils n'ont pas altéré sa conception du devoir national, ni du rôle qui lui incombe au sein du Parlement français.

Nous pouvons dire, avec sérénité, qu'il n'a pas déçu la confiance qu'avait mise en lui le Président du Gouvernement provisoire, M. Léon Blum, lorsque, l'installant au Palais du Luxembourg, le 27 décembre 1946, il prononçait ces mots du haut de notre tribune :

« Ai-je besoin de dire que le Gouvernement attend de votre Assemblée aide et conseil et qu'il vous assure, pour sa part, de sa collaboration totale ? »

« Vous allez, en quelque manière, créer la jurisprudence du Conseil de la République. »

« Vous allez vous-mêmes donner à cette institution nouvelle son style et son renom. Le Gouvernement est convaincu que vous en ferez un des rouages les plus utiles et les plus efficaces de la IV<sup>e</sup> République. »

Par la volonté de ses membres, par la haute cons-

science qu'ils ont de leurs responsabilités dans les affaires publiques, et les preuves multiples qu'ils en ont données, le Conseil de la République s'est montré à la hauteur de la tâche qui lui avait été ainsi impartie, et de celle, plus ample et plus difficile encore, qu'il s'était lui-même assignée : rechercher et maintenir une féconde harmonie entre les deux Assemblées du Parlement ; collaborer loyalement et efficacement à la confection des lois ; demeurer une Assemblée réfléchie, pondérée, soucieuse moins de luttes de partis et d'opposition politique que de la sauvegarde des intérêts primordiaux de la Nation.

IMPRIMERIE

DU CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE