

DALLOZ 

Onzième édition

Marcel Prétot
Jean Boulouis

**institutions
et
droit constitutionnel**

 Précis Dalloz

pouvoirs exécutifs et législatifs et l'invitaient à préparer une nouvelle Constitution qui serait soumise à l'approbation de la Nation, la Constitution de 1875 étant pendant ce temps suspendue (contre-projet des sénateurs anciens combattants).

Une troisième tendance, beaucoup plus faible, représentée par les signataires de la motion dite des vingt-sept — qui ne fut pas discutée — admettait elle aussi les pleins pouvoirs, mais comme une solution provisoire et renvoyait à plus tard le problème constitutionnel.

La réunion commune, secrète et privée réclamée par Pierre Laval eut lieu au matin du 10 juillet. Le projet gouvernemental et le contre-projet émanant des sénateurs anciens combattants s'y opposèrent. Pierre Laval rejeta le second, déclarant que les directives reçues du maréchal-président ne lui permettaient pas d'aller au-delà d'un engagement et d'un amendement : les Chambres subsisteraient jusqu'à la formation des nouvelles assemblées; la ratification de la nouvelle Constitution, selon la demande des sénateurs anciens combattants, reviendrait à la Nation, étant entendu que le terme « Nation » impliquait une très large consultation électorale.

Vidée à l'avance de son contenu et de sa portée, la réunion de l'Assemblée nationale fut à peu près dénuée d'intérêt. Dans la première partie, on ne s'occupa que de procédure; dans la seconde, après suspension pour examen par les deux commissions réunies du suffrage universel de la Chambre et de législation civile du Sénat, on entendit le rapport Boiarriva au vote acquis à la majorité massive de cinq cent quatre-vingt seize voix contre quatre-vingts.

Apparemment, la troisième République se réformat; en fait, elle disparaissait.

TITRE IV

LES INCERTITUDES

CHAPITRE I

LES GOUVERNEMENTS DE FAIT

Section 1

Le régime de Vichy

333. — Le pouvoir constituant du maréchal Pétain. — L'Assemblée donnait, selon les termes mêmes de la loi constitutionnelle, « tous pouvoirs au Gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du maréchal Pétain, à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle Constitution de l'Etat français » qui devrait « garantir les droits du Travail, de la Famille et de la Patrie ». Ainsi était institué un pouvoir constituant extraordinaire, non seulement par les circonstances entourant son attribution, mais par son triple caractère :

— *personnel*, puisque nonobstant la formule « le Gouvernement de la République », le pouvoir constituant ne peut être exercé que sous son « autorité » et sa « signature » ;

pouvait être, dans la conjoncture intérieure et extérieure, qu'une constitution mort-née.

338. — Les tentatives de retour à l'Assemblée Nationale. — Il semble, d'ailleurs, que tout en s'efforçant de remplir le mandat que lui avait confié l'Assemblée le maréchal Pétain ait lui-même douté de l'aboutissement effectif de sa mission constitutionnelle. Par un *Acte constitutionnel n° 4 sexies*, dont il rédige successivement deux versions, il s'efforce de sortir de l'impasse où l'a mis la création manquée de l'Etat autoritaire en ramenant le régime à son point de départ : le vote de l'Assemblée du 10 juillet 1940. Selon ces textes, le maréchal, s'il ne peut faire ratifier de son vivant la Constitution qu'il a préparée, restitue le pouvoir constituant à la Chambre et au Sénat. Il révoque, en même temps, les mesures contraires prises, par lui-même et son gouvernement, depuis la même date.

Cette attitude nouvelle tend à effacer jusqu'au souvenir de la Révolution nationale. Il n'y aurait pas eu de détournement du pouvoir constituant, d'abolition de la République, de proscription des institutions démocratiques, mais une sorte de malentendu imputable aux circonstances. Se bouclant en quelque sorte sur lui-même, le cycle vichyssois revient à la troisième République, dont il n'aurait que suspendu le cours. Le Maréchal espère, de la sorte, ramener à lui les partisans du *statu quo* politique et social qu'inquiète l'attitude révolutionnaire du gouvernement d'Alger et du Conseil clandestin de la Résistance. Il invoque, de nouveau, l'argument capital de la légitimité. « J'incarne aujourd'hui la légitimité française... C'est le respect de la légitimité qui conditionne la stabilité d'un pays; en dehors de la légitimité, il ne peut y avoir que des aventures, des rivalités de faction, l'anarchie des luttes fratricides » (V. W. Stucky : *La Fin du régime de Vichy*, 1947). D'autre part, la déclaration atraité directement l'autorité de Pierre Laval qui, une seconde fois, cesse d'être le successeur désigné du chef de l'Etat et qui risque, en outre, de perdre l'audience des milieux politiques dont il a l'habitude d'invoquer la connaissance et l'appui. Aussi est-ce vraisemblablement sur l'avertissement, sinon à l'instigation du chef du gouvernement, que les autorités d'occupation interdisent au maréchal la publication de l'*Acte 4 sexies*, ainsi que le prononcé du discours qui devait l'accompagner. Mais l'un et l'autre sont connus par la

diffusion semi-clandestine que leur donnent les fidèles du maréchal, ainsi que par la publicité du *Journal de Genève* et de Radio-Sottens. Cependant, les dernières bribes du pouvoir ont échappé aussi bien à l'auteur de l'*Acte 4 sexies* qu'au chef du gouvernement, comme elles échapperont bientôt à l'occupant lui-même.

Le véritable intérêt du document est dans le désarroi qu'il traduit. En lui-même, il est sans portée immédiate, puisqu'il renvoie la convocation de l'Assemblée à la mort du maréchal, c'est-à-dire à une éventualité qui se réalisera longtemps après la libération. Par contre, il entérine définitivement l'échec des tentatives faites pour remplacer, en vertu de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, la troisième République par un autre régime.

Section 2 Les gouvernements de Londres et d'Alger

339. — Continuité de la République. — En opposition aux tentatives infructueuses du gouvernement de Vichy, pour établir un nouveau régime politique, hors de la métropole, une autorité française libre affirme, par sa présence sous différentes formes, la continuité de la République.

Les gouvernements de fait, installés à Londres d'abord, à Alger ensuite, sont, par la force même des choses, également personnels et autoritaires. L'impératif de la libération nationale rend nécessaire l'incarnation du pouvoir aux mains de celui qui, du fait des circonstances, le détient pendant près de cinq ans; la conduite de la guerre exige qu'il reste entouré d'hommes ayant sa confiance et formant une équipe aussi homogène que possible; elle réclame aussi que les pouvoirs demeurent très concentrés dans leur structure, afin de porter au maximum l'effort militaire du pays et son premier élan réparateur. C'est pourquoui, réinstallé en France, subsistera presque inchangé le régime d'Alger qui était déjà, en grande partie, celui de Londres. L'organe de gouvernement est collégial, selon la tradition républicaine, mais, en fait, un homme y joue un rôle prépondérant. Par

son prestige, comme par sa stature, il domine la réunion de ses collaborateurs. Depuis le 18 juin 1940, le général de Gaulle est, de fait, le dépositaire de la souveraineté nationale dont sa clairvoyance et son énergie ont assuré la survie. Avec des titres et des aspects divers, le régime de la résistance et de la libération se résume dans la personne du chef suscité par les circonstances, progressivement reconnu comme guide par des éléments de plus en plus étendus et rassemblant, pour finir, autour de lui une écrasante majorité.

Mais, s'il y a, entre les structures des régimes extramétropolitains et le gouvernement de Vichy, ces ressemblances, l'inspiration est totalement différente. Au lieu de prétendre remplacer la République, de Gaulle en affirme la continuité, au lieu de proclamer la disparition de la démocratie, il la restaure progressivement. Dès son retour, il rendra au pays les libertés compatibles avec l'état de guerre et avec la crise civique provoquée par la « Révolution nationale ». Il ne manquera, à son gouvernement ainsi qu'à l'Assemblée consultative, qu'une base électorale pour que, déjà, soit restaurée la souveraineté populaire (V. Ch. de Gaulle : *Mémoires de guerre*, t. I : *L'Appel*, 1940-1942, Plon, 1955, p. 119).

340. — Les gouvernements de Londres. — A. *Chef des Français libres* (22 juin-27 octobre 1940). De Londres, le 18 juin 1940, le général de brigade à titre temporaire Charles de Gaulle, sous-secrétaire d'État à la Guerre du cabinet Paul Reynaud, qui vient d'arriver en Angleterre, lance, par la voix des ondes, un appel aux Français. Le lendemain, il précise : « Les formes ordinaires du pouvoir ont disparu... Devant l'impossibilité de faire jouer nos institutions, moi, général de Gaulle, soldat et chef français, j'ai conscience de parler au nom de la France. » Le 22 juin, il fonde le *Comité de la France libre*, « destiné à grouper une force française aussi grande que possible ». Le 28 juin, il est reconnu par le Gouvernement britannique comme « Chef de tous les Français libres ».

On peut donc, dès ce moment, parler d'une vraie autorité politique. Sans doute, celle-ci n'est pas encore un gouvernement, puisqu'aucun territoire ne dépend d'elle et que les individus qui lui obéissent, en Angleterre, dans l'empire britannique, de par le monde et bientôt en France, le font de leur plein gré. Mais elle porte déjà en elle, comme les

Comités nationaux reconnus pendant la guerre de 1914-1918, une « puissance virtuelle, une aptitude probable à constituer un gouvernement ». Du point de vue du droit interne, on peut même aller plus loin et voir, dans le Comité de la France libre, « un gouvernement de fait partiel », selon la définition que donne Georges Scelle du belligérant reconnu (*Manuel élémentaire de droit international public*, 1943, p. 130, 133. Cf. sur la position internationale de la France libre : M. Flory, *Le statut international des gouvernements réfugiés et le cas de la France libre*, 1952).

B. *Le Conseil de Défense de l'Empire* (27 octobre 1940-24 septembre 1941). Mais l'assise territoriale qui manque au Comité de la France libre ne lui fera pas longtemps défaut. Les 26, 27 et 28 août — les « trois glorieuses » d'Afrique — le Tchad, le Cameroun, le moyen Congo et l'Oubangui se rallient au général de Gaulle. En septembre, l'Océanie française, puis les Établissements de l'Inde suivent le mouvement. En octobre, le Gabon est dégagé. Un embryon d'institution devient nécessaire. De Brazzaville, le 27 octobre 1940, le général de Gaulle annonce la création d'un *Conseil de défense de l'Empire* formé de gouverneurs et commissaires administrant les territoires rattachés, ainsi que de personnalités choisies par lui.

En l'absence d'un gouvernement français, le Conseil exercera ses pouvoirs « au nom de la France », mais uniquement pour sa défense, « sous l'engagement solennel de rendre compte de ses actes aux représentants du peuple français dès qu'il lui aura été possible d'en désigner librement ». Les attributions, normalement dévolues au chef de l'État et au conseil des ministres, sont confiées au Chef des Français libres qui se conformera aux dispositions législatives appliquées en France avant le 23 juin 1940.

C. *Le Comité national français* (24 septembre 1941-3 juin 1943). L'extension de l'action de la France libre au Proche-Orient et l'accroissement de son rôle dans la guerre d'Afrique amènent la création d'un *Comité national français*, « de manière à représenter la Nation qui n'a pas d'autre moyen qu'elle pour faire valoir sa volonté, pour soutenir ses intérêts au dehors et, enfin, pour préparer demain le cadre dans lequel il lui sera possible d'exercer la souveraineté nationale » (Ordonnance n° 16 du 24 septembre 1941).

Sous la présidence du Chef des Français libres, des commissaires « exercent toutes les attributions individuelles ou collégiales normalement dévolues aux ministres ». De plus, le Comité délibère sur les dispositions de nature législative qui font l'objet d'*ordonnances* (et non de *lois*). Il ratifie, de même, les traités et conventions internationales, soumis par la Constitution de 1875 à l'approbation des Chambres.

Les pouvoirs du Chef des Français libres demeurent toujours largement prééminents : il nomme et révoque les commissaires responsables devant lui (art. 2 et 5); il signe et promulgue les ordonnances (art. 3); il prend par décret les dispositions de nature réglementaire (art. 3); il nomme et accrédite les représentants de la France libre à l'étranger, et représentants diplomatiques des puissances étrangères étant eux-mêmes accrédités auprès de lui (art. 6).

Ainsi, la France libre, qui, le 14 juillet 1942, s'appellera la France combattante, afin d'intégrer aussi la résistance intérieure, possède-t-elle un véritable gouvernement susceptible non seulement de diriger les territoires qui dépendent déjà d'elle, mais encore d'étendre son autorité à ceux qui, outre-mer ou dans la métropole, seront libérés de l'ennemi par son intervention et celle de ses alliés.

341. — Les gouvernements d'Alger. — Logiquement, ceux-ci auraient dû associer le Comité national français aux préparatifs et à l'accomplissement du débarquement en Afrique du Nord. Mais, pour des raisons diplomatiques et militaires, le haut commandement interallié, à direction américaine, croit préférable de traiter avec les autorités françaises auxquelles obéissaient sur place l'armée et la flotte. Il devait, du 11 novembre 1942 au 3 juin 1943, en résulter l'existence à Alger d'une troisième autorité progressivement de Vichy. Elle s'intitule d'abord : *Haut Commissariat*, puis *Commandement en Chef civil et militaire*.

A. *Les hauts commissariats de l'amiral Darlan et du général Giraud* (12 novembre 1942-2 février 1943). Dès le succès du débarquement, une convention Darlan-Clark constate « qu'en vertu d'un commun accord entre les personnalités dirigeantes en Afrique française du Nord, l'amiral de la flotte, François Darlan, a été reconnu haut Commissaire de

l'Afrique du Nord ». D'après les déclarations de ce dernier, notamment à la radio d'Alger, le régime de Vichy continue dans sa doctrine et dans ses hommes. Le 1^{er} décembre, il forme un Conseil impérial avec les deux gouverneurs généraux de l'Algérie et de l'Afrique occidentale, ainsi qu'avec le résident au Maroc — le résident en Tunisie étant en zone occupée.

C'est cet organisme qui, le 26 décembre, remplace Darlan, assassiné la veille de Noël, par le général Giraud. Les membres du Conseil disent agir « d'accord avec leurs populations et suivant les règles légitimes de leur statut, comme dépositaires des pouvoirs ».

Devant cette situation, le Comité national français a d'abord élevé de Londres, le 16 novembre, une protestation solennelle, déclarant inacceptables pour la France combattante « des dispositions qui auraient pour effet de consacrer le régime de Vichy en Afrique du Nord » et réclamant des conditions d'union « conformes à la dignité et à la volonté du peuple français ». Plus tard, le 28 décembre, après la disparition tragique de l'amiral Darlan, le Comité de Londres offre une entente au général Giraud et la création d'un « pouvoir provisoire élargi groupant toutes les forces françaises à l'intérieur et à l'extérieur du pays et tous les territoires français ».

Mais la conférence tenue à Anfa, quartier de plaisance de Casablanca, sous les auspices du président des États-Unis et du Premier britannique, n'amène aucun accord entre les généraux Giraud et de Gaulle (janvier 1943).

B. *Le Commandement en Chef civil et militaire* (2 février-3 juin 1943). Arbitrant en faveur du premier, les gouvernements des États-Unis et de Grande-Bretagne reconnaissent au général Giraud « le droit et le devoir de préserver sur le plan militaire, économique, financier et moral tous les intérêts français ». En fonction de ce texte et à la suite d'un Conseil impérial, celui-ci prend le titre nouveau de *Commandant en chef civil et militaire*. Il est assisté d'un « Comité de guerre » remplaçant le Conseil d'empire et d'un Conseil supérieur économique qui doivent lui permettre d'assurer « la charge de tous les intérêts vitaux du pays en guerre ».

Patronné par les alliés, le général Giraud rompt, le 7 mars, les rapports qu'il continuait d'entretenir en sous-main avec

le gouvernement du maréchal. Bientôt, il reconnaît que, depuis le 22 juin 1940, la volonté du peuple français a cessé de s'exprimer librement; il proclame le droit sacré de celui-ci à se choisir un gouvernement provisoire; il envisage, à cet égard, d'utiliser la vieille loi Trévenne des 15-23 février 1872, permettant de former une Assemblée provisoire à partir des conseils généraux. Enfin, le 15 mars, écrivant au général Catroux, il se déclare « prêt à recevoir de Gaulle ».

C. *Le Comité français de la Libération nationale* (3 juin 1943-3 juin 1944). Le 23 avril, le conseil général d'Alger réclame l'union avec Londres. Mais le haut commandement américain s'oppose à toute modification politique tant que dureront les opérations en Tunisie et que l'Afrique du Nord ne sera pas entièrement libérée. C'est donc seulement le 30 mai que le général de Gaulle arrivera à Alger. A la suite de négociations ardues, est institué le 3 juin, *le Comité national de Libération* (V. P. Denis : *Souvenirs de la France libre*, 1946), juxtaposition plus que fusion du Comité national et du Commandement en chef civil et militaire. Les duumvirs Giraud et de Gaulle y alternent dans l'exercice de leur fonction présidentielle; ils conservent le commandement personnel de leurs troupes respectives et composent en égale proportion le Comité de libération nationale de leurs collaborateurs et partisans.

Un tel système, fondé à la fois sur la dualité de direction et sur la confusion des attributions civiles et militaires, ne pouvait durer. L'unification est réalisée, au cours de l'été, par la distinction progressive du pouvoir civil et du pouvoir militaire. Un décret du 2 octobre 1943 complète les dispositions prises le 31 juillet et le 4 août. Il attribue au général de Gaulle la direction de l'action gouvernementale, au général Giraud le commandement militaire et la direction des opérations. En même temps, le texte affirme l'incompatibilité de droit et de fait entre la présidence du Comité français de libération et le commandement effectif des armées en campagne.

Pratiquement, le général Giraud se trouve éliminé de la vie politique et le décret du 9 novembre, qui remanie profondément la composition du comité, n'y maintient que les éléments gaullistes, renforcés de nouveaux représentants de la résistance métropolitaine et algérienne.

Un peu plus tôt, une ordonnance du 17 septembre avait

institué une Assemblée consultative provisoire qui se réunira le 9 novembre. Cet événement est « l'étape décisive dans la vie de l'organisme gouvernemental d'Alger... A partir de cette date, le pouvoir central a acquis une structure qui lui permet d'entreprendre, dans des conditions normales, l'œuvre gouvernementale qui l'attend » (A. Hauriou : *l'expérience politique d'Alger*, Les Cah. pol., avril 1945, p. 31).

D. *Le gouvernement provisoire de la République française* (3 juin-26 août 1944). Afin de traduire pleinement cette situation et, surtout, de marquer sans équivoque, à l'égard du commandement américain, ses droits à exercer immédiatement ses pouvoirs sur le territoire métropolitain libéré, le Comité français de libération, se rendant à un vœu de l'Assemblée consultative du 15 mai 1944, prend, le 3 juin, anniversaire de sa fondation et veille d'événements que l'on présenterait décisifs, le nom de gouvernement provisoire de la République française (G.P.R.F.) (sur toute cette période, V. J.-M. Dahan, *La Vie politique d'Alger de 1940 à 1944*, 1963).

Section 3

Le gouvernement de la Libération et le régime transitoire

342. — L'implantation clandestine des autorités extra-métropolitaines. — Trois jours après, les armées alliées débarquent sur les plages de Normandie. Au lieu du pays privé de gouvernement et d'administration qu'elles pensaient rencontrer elles trouvent les autorités régulières installées clandestinement par le gouvernement provisoire de la République, en collaboration (et quelquefois aussi en conflit) avec le Conseil national de la Résistance.

Par un symptôme phénoménal de dédoublement politique, le peuple français s'est progressivement détaché des autorités de Vichy, disposant de la légalité formelle, pour accepter la direction morale, puis matérielle des autorités extérieures ou clandestines représentant la légitimité républicaine survivante.

Dès le 18 juin 1940, les paroles du général de Gaulle avaient trouvé dans l'opinion française un profond écho :

dès l'été, dès l'automne surtout, apparaissaient les premières feuilles clandestines et se forment les premiers noyaux de résistants (V. H. Noguères, M. Degliane-Fouché et J.-L. Vigier, *Histoire de la résistance en France*, 1967). Lentement, les contacts se prennent entre les groupes, tandis que de Gaulle polarise peu à peu toute la résistance intérieure, comme il avait déjà attiré à lui toute la résistance extérieure.

Le 14 mai 1943, la double étape de l'unification de la résistance et de son rattachement à la France combattante est simultanément franchie. Le Conseil National de la Résistance (C.N.R.) est fondé. Trois jours avant l'arrivée du général de Gaulle en Afrique du Nord, il se réunit pour la première fois à Paris. Il groupe huit mouvements de résistance : cinq de la zone nord — ceux de la Résistance, ceux de la Libération, le Front national, Libération-Nord, l'Organisation civile et militaire (O.C.M.) ; trois de la zone sud — Combat, Franc-Tireur, Libération-Sud ; les six principaux partis politiques : la Fédération républicaine, l'Alliance démocratique, le parti démocrate populaire, le parti radical et radical-socialiste, le parti socialiste, le parti communiste ; les deux grandes organisations syndicales : la Confédération générale du travail (C.G.T.) et la Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.). La présidence est exercée par Max (Jean Moulin), délégué général du Comité national français, artisan à la fois de l'union des mouvements et de leurs ralliements à Londres.

Toutefois, cette union personnelle n'est pas organiquement logique. Le même homme ne peut à la fois diriger du dedans la résistance intérieure et représenter auprès d'elle, comme commissaire en mission, le Comité français de libération nationale. Aussi, après la disparition tragique de Jean Moulin, la délégation générale et la présidence du C.N.R. sont-elles distinguées. A la première est nommé Émile Bollaert, ancien préfet du Rhône, révoqué par Vichy et désigné par le gouvernement d'Alger ; à la seconde est élu Georges Bidault, agrégé d'histoire et journaliste de renom, représentant au C.N.R. du parti démocrate populaire. Après l'arrestation de E. Bollaert, Alexandre Parodi, maître des requêtes au Conseil d'État, lui succède (V. R. Hostache : *Le Conseil national de la Résistance*, 1958).

Ainsi, l'insurrection nationale qui suivant les lieux, accompagne ou accélère la retraite de l'occupant, n'aura-t-elle point à créer un nouveau gouvernement. « Elle exerce le

pouvoir pour le compte d'un gouvernement déjà existant... Les choses se déroulent au grand jour comme il avait été décidé dans la clandestinité qu'elles se passeraient. Ce sont les commissaires de la République nommés et les préfets désignés, les municipalités constituées par les instances compétentes de la résistance qui occupent les fonctions mêmes qui leur avaient été imparties » (L. Hamon : *L'Avènement en août 1944 des Comités de la Libération*, L'aube, 18 et 19 août 1946. V. Robert Aron, *Histoire de la Libération*, 1959).

343. — Transfert et remaniement du gouvernement provisoire (15 avril-10 septembre 1944). — Le régime qui a fonctionné outre-mer ne reçoit que de très légères retouches. Les commissaires prennent le nom de ministres (décret du 10 septembre 1944) et l'assemblée consultative est élargie, par deux fois, pour donner une place prépondérante aux résistants et pour accueillir les prisonniers ou déportés libérés (O. du 11 octobre 1944 et du 22 juin 1945). Le C.N.R., frustré à son sens de son droit exclusif de représenter la Nation jusqu'aux élections, y est entièrement intégré.

Son président entre au Gouvernement, mais aux Affaires étrangères et non à l'Intérieur. Quatre ou cinq portefeuilles passent aux mains des dirigeants des mouvements clandestins, tandis que Jules Jeanneney, président du Sénat, devient vice-président du Conseil (9 septembre 1944). Ce dernier choix marque, parallèlement à l'inclusion de la Résistance dans le Gouvernement, la volonté du régime provisoire de se rattacher, par-dessus la parenthèse de Vichy, aux derniers corps élus de 1940. Dans le même but, le général de Gaulle fera ultérieurement à Léon Blum, à Édouard Herriot, à Louis Marin des offres de participation qui seront déclinées (V. Ch. de Gaulle, *Mémoires de Guerre*, t. III : *Le Salut*, 1959).

C'est que, dans l'intervalle, s'est précisée l'intention du Gouvernement provisoire de ne pas revenir sans plus à la constitution de 1875. Déjà, l'ordonnance du 9 août 1944 prononçant la nullité de « l'acte dit loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 » et de tous « les actes dits actes constitutionnels » n'a pas tiré de ces prémisses des conclusions complètes, puisqu'elle rétablit « la légalité », mais non « la constitution » républicaine. Seule se trouve affirmée la survivance