

ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΤΗΣ ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΣΥΝΕΔΡΙΑ ΤΗΣ 1^{ΗΣ} ΝΟΕΜΒΡΙΟΥ 1984

ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΜΙΧΑΗΛΙΔΟΥ-ΝΟΥΑΡΟΥ

Ε Π Ι Σ Η Μ Ο Σ Υ Π Ο Δ Ο Χ Η ΤΟΥ ΞΕΝΟΥ ΕΤΑΙΡΟΥ ΤΗΣ ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ κ. BERNARD CHENOT

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ κ. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΜΙΧΑΗΛΙΔΟΥ-ΝΟΥΑΡΟΥ

Ἐξοχότατε κύριε Πρέσβυ, Κύριοι συνάδελφοι,

Κυρίες καὶ Κύριοι,

Ἡ Ἀκαδημία Ἀθηνῶν ὑποδέχεται σήμερα ἐπισημῶς μὲ πολλή χαρὰ τὸ νέο ξένο ἑταῖρο τῆς, τὸ διαπρεπὴ συνάδελφο κ. Bernard Chenot, ἰσόβιο γενικὸ γραμματέα τῆς γαλλικῆς Ἀκαδημίας τῶν Ἠθικῶν καὶ Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν, ποῦ ἐξελέγη τὸ Μάιο τοῦ 1983 ὡς ξένος ἑταῖρος τῆς Ἀκαδημίας μας, στὴν Τάξη τῶν Ἠθικῶν καὶ Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν.

Στὸ πρόσωπο τοῦ κ. Chenot ἡ Ἀκαδημία μας θέλησε νὰ τιμήσει ἓνα διακεκριμένο ἐκπρόσωπο τοῦ γαλλικοῦ πνεύματος, ὁ ὁποῖος κατὰ τὴ μακρὰ ἐπιστημονικὴ καὶ πολιτικὴ του σταδιοδρομία, ἐχρημάτισε ὑπουργὸς τριῶν γαλλικῶν κυβερνήσεων, διετέλεσε ἐπὶ πολλὰ χρόνια ἀντιπρόεδρος τοῦ γαλλικοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας καὶ καθηγητὴς τῆς Ἐλευθέρως Σχολῆς Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν, κατέλαβε πολλὰ ἄλλες ὑψηλὰς θέσεις στὴν πατρίδα του καὶ προσέφερε μεγάλες ὑπηρεσίες στὴν ἐπιστήμη καὶ στὴν ἀνώτατη διοικητικὴ δικαιοσύνη, ἀλλὰ καὶ ἐξακολουθεῖ πάντα νὰ προσφέρει, ὡς ἰσόβιος γραμματέας τῆς γαλλικῆς Ἀκαδημίας Ἠθικῶν καὶ Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν τὴν πολύτιμη συμβολὴν του στὴν προαγωγὴν τῆς διεθνοῦς ἐπιστημονικῆς συνεργασίας. Ὡς συγγραφεὺς, ὡς ἀνάτομος δικαστικὸς λειτουργός, ὡς μέλος τοῦ Συνταγματικοῦ Συμβουλίου τῆς Γαλλίας ὁ κ. Chenot ὑπῆρξε πάντοτε ἐνθερμὸς ὑποστηρι-

κτής τῶν ἀρχῶν τοῦ Κράτους δικαίου, καὶ τῶν θεμελιωδῶν ἐλευθεριῶν, καὶ ἀγωνίσθηκε γιὰ τὴν ἐπικράτηση καὶ τὴν προσήκουσα ἐφαρμογὴ τῶν δημοκρατικῶν θεσμῶν.

Εἶμαι πολὺ εὐτυχῆς ποῦ μοῦ δίδεται ἀπόψε ἡ εὐκαιρία νὰ ἀπευθίνω στὸν κ. Chenot ἐκ μέρους ὅλων τῶν μελῶν τῆς Ἀκαδημίας καὶ ἐμοῦ προσωπικῶς τὰ ἐγκάρδια συγχαρητήρια καὶ τὶς καλύτερες εὐχές μας καὶ εἶμαι βέβαιος ὅτι ἡ ἐκλογή του ὡς ξένου ἐταίρου θὰ προσθέσει ἓνα ἀκόμη πολύτιμο κρίκο στοὺς πατροπαράδοτους δεσμοὺς τῆς ἑλληνογαλλικῆς φιλίας καὶ πνευματικῆς συνεργασίας.

Τὴν ὅλη δρᾶση καὶ τὸ ἔργο τοῦ γάλλου συναδέλφου μας θὰ ἀναπτύξει εἰδικότερα ὁ ἀκαδημαϊκὸς κ. Γεώργιος Βλάχος. Προηγουμένως, θὰ ἀπευθίνω λίγες λέξεις στὴ γαλλικὴ γλῶσσα στὸν κ. Chenot, γιὰ νὰ τὸν εὐχαριστήσω γιὰ τὴν ἀποψινὴ ὁμιλία του καὶ νὰ τὸν προσκαλέσω νὰ παραλάβει τὸ μεγάλο διάσημο τοῦ ξένου ἐταίρου τῆς Ἀκαδημίας μας:

Monsieur le Secrétaire perpétuel et cher confrère,

En vous accueillant ce soir comme membre associé étranger de l'Académie d'Athènes, je suis très heureux de vous adresser quelques mots pour vous exprimer de la part de tous les membres de notre Académie et de moi-même, nos sentiments de très grande estime pour votre personnalité et les services très remarquables que vous avez rendus pendant plusieurs décennies à la Science juridique, à la justice administrative, à la cause de la Démocratie et des libertés publiques.

Je vous prie aussi d'accepter, avec nos félicitations cordiales pour votre élection, nos meilleurs souhaits et nos remerciements très vifs pour la conférence que vous allez nous donner sur un sujet très intéressant.

Mon confrère et ami, Monsieur Georges Vlachos, va parler tout à l'heure de votre œuvre scientifique et de votre carrière très brillante. Pour ma part, je tiens à souligner que votre élection comme membre associé de notre Académie n'est pas seulement un honneur très méritoire à votre personnalité, mais constitue aussi un nouvel anneau très précieux de la collaboration intellectuelle traditionnelle entre nos deux pays.

Avec ces sentiments et ces pensées, je vous prie, mon cher confrère, de recevoir le grand insigne de membre associé de l'Académie d'Athènes, qui marquera à jamais les liens très étroits, qui vous unissent à notre Académie.

ΠΡΟΣΦΩΝΗΣΗ ΤΟΥ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΥ κ. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΒΛΑΧΟΥ

Monsieur le Secrétaire Perpétuel, cher Confrère et Ami,

Le Sénat de notre Académie m'a confié la tâche, ô combien agréable pour moi, de vous souhaiter la bien venue au sein de notre compagnie. Ce sont des sentiments et des pensées que partagent tous nos Confrères que je tâcherai cependant de vous exprimer.

En procédant, le Avril 1983, à votre élection en qualité de membre associé dans la Classe des Sciences Morales et Politiques, l'Académie d'Athènes rendait solennellement hommage à votre personnalité, à votre œuvre, à vos activités multiples, toujours au service du bien public dans votre grand Pays. Ce faisant, notre Académie ajoutait un brillant et solide anneau à la longue chaîne de rapports et d'échanges spirituels qui l'unissent à l'Institut de France et, en particulier, à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, dont vous êtes, depuis le 8 Mai 1978, le Secrétaire Perpétuel.

Votre Pays, de même que la société internationale, ont depuis longtemps reconnu vos exceptionnelles qualités d'homme d'Etat et d'homme d'esprit, en vous accordant des distinctions honorifiques dont la liste serait longue à rapporter en cette séance, et qui témoignent dans leur ensemble de l'estime et du respect particuliers qui vous entourent.

Vous faites partie, en effet, de cette race exceptionnelle d'hommes, en la personne desquels l'hiatus qui sépare, pour le commun des mortels, la théorie de la pratique, la science de l'action n'a jamais existé. Car vous avez accompli avec une compétence et une efficacité égales aussi bien les tâches hardies de l'homme d'Etat, du magistrat et de l'administrateur, que celles du penseur original, de l'écrivain talentueux et de l'enseignant passionné et dévoué à sa noble mission d'éducateur.

Oserais-je parcourir le vaste champ que vous avez labouré et rendu fertile, pour en marquer les jalons et relever les beaux fruits de votre labour? J'avoue n'être en mesure que de dessiner à peine quelques unes des étapes les plus significatives ou quelques unes des productions les plus remarquables qui ont fait de vous à la fois le témoin éclairé et l'agent actif d'une période de l'histoire si riche en événements, en espoirs, en surprises et — pourquoi ne pas le dire, aussi en déceptions.

Après de brillantes études à la très célèbre Ecole Libre des Sciences Politiques, cette grande pourvoyeuse des cadres de la 3ème et de la 4ème

Républiques, vous êtes entré au Conseil d'Etat, dont vous avez gravi tous les échelons et jusqu'au grade le plus élevé, puisque vous avez occupé le poste de vice-Président du haut tribunal, de 1971 à 1978. Mes compatriotes et moi-même savons fort bien ce que signifie cet honneur, étant donné que notre propre Conseil d'Etat a justement été, en grande partie, calqué sur le vôtre, et qu'il a assumé la même mission élevée: élargir et approfondir l'Etat de Droit, mettre en harmonie la justice et la liberté, sauvegarder les droits de l'homme et du citoyen dans une société de plus en plus technicienne et complexe. Et bien sûr, votre exemple et votre riche et fine jurisprudence ont été, dès le début, pris en considération dans le difficile cheminement de notre jeune juridiction administrative suprême.

Dois-je ajouter, également, qu'à deux reprises, de 1942 à 1944 et de 1947 à 1950, vous avez eu l'occasion de faire preuve de votre vaste et profonde compétence de publiciste, en exerçant les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès du Conseil d'Etat statuant au contentieux. Enfin, de 1961 à 1962, vous avez eu à vous occuper de l'ensemble des problèmes de la Justice, en qualité de Garde des Sceaux Ministre de la Justice. Vos excellentes qualités de magistrat et de juriste sont si amplement reconnues pour que la République vous confie, de 1962 à 1964, la tâche éminente de protecteur de la légalité constitutionnelle, en qualité de membre du Conseil Constitutionnel.

Votre imposante présence dans le monde de la justice n'épuise, cependant, qu'une partie seulement de votre personnalité et de votre action. Ayant déjà exercé, avant la guerre, des fonctions dans divers cabinets ministériels, vous avez acquis l'expérience nécessaire pour assumer, après la Libération, des fonctions élevées dans les domaines les plus variés de l'Administration et du Gouvernement: Secrétaire Général des Houillères Nationales du Nord et du Pas-de-Calais au moment difficile de la reconstruction économique et sociale de la France (1944-1946), vous avez été aussi Secrétaire Général du Conseil Economique, Président des Assurances Générales de France. De 1958 à 1961 vous occupez le poste de Ministre de la Santé et de la Population.

Ces activités ne vous ont, toutefois, pas empêché de mener à bien, de 1940 à 1970, en qualité de Maître de Conférence et de Professeur, un enseignement universitaire de qualité aux Instituts d'Etudes Politiques de Paris, de Bordeaux et de Grenoble, en prodiguant à vos élèves vos riches connaissances dans les domaines du droit public économique, de l'histoire des doctrines politiques, des institutions administratives de la France. Dès la création de la

Fondation Nationale des Sciences Politiques, en 1945, vous êtes par ailleurs nommé membre de son Conseil d'Administration. Vous présidez, également, depuis 1964, la Cité Internationale de l'Université de Paris, L'Institut Français des Sciences Administratives, depuis 1974.

Je m'arrête là pour ne pas allonger davantage cette liste déjà longue et qui se suffirait à elle seule pour remplir la vie la plus riche et la plus débordante d'un homme. Mais non pas la vôtre! Car vous avez pu, nonobstant ces occupations, plus exactement, parallèlement ou conjointement à ces occupations, exercer aussi une brillante carrière d'écrivain, dans des domaines presque aussi variés que ceux de votre vie publique active.

Le premier groupe de vos travaux se rapporte à l'organisation économique de l'Etat — c'est le titre de l'un de vos ouvrages — et comporte des thèmes variés et actuels, tels que les nationalisations, l'entreprise publique, les transports, la santé publique, les institutions de l'économie mixte. Dans des ouvrages tels que vos *Réflexions sur la Cité, 1945 - 1980* ou *Etre Ministre* (parus respectivement en 1981 et en 1967) votre pensée politique s'exprime de façon globale et directe.

Dans une importante étude sous le titre «La liberté, les ordres et l'Etat», publiée dans *Etudes et Documents* du Conseil d'Etat et que tous nos juristes spécialisés en droit administratif connaissent, vous affrontez le problème cardinal de la démocratie pluraliste actuelle, celui d'un ordre juste dans le complexe des intérêts sociaux catégoriels. Le problème de la liberté dans notre monde d'aujourd'hui vous porte à vous exprimer aussi avec force lors d'une importante communication que vous fîtes à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, ainsi qu'en d'autres occasions. Bien mieux que d'être un simple libéral par conviction, vous êtes un homme libre qui entend affirmer à chaque pas son esprit de liberté et de justice.

Votre pensée est, d'ailleurs, nourrie d'une longue et profonde éducation historique, et qui remonte jusqu'aux sources antiques de la pensée humaniste. Après la publication, en 1950, de votre *Cours d'histoire des doctrines politiques*, vous faites paraître des études sur la pensée politique de Chateaubriand. Et après avoir évoqué, en d'autres occasions, les idées de Saint-Simon et de Rousseau, vous affrontez récemment, avec le regard pénétrant du juriste et du politique, mais aussi du philosophe que vous êtes, la pensée politique du géant de l'Antiquité classique. L'Académie des Sciences Morales et Politiques, lors de sa séance publique annuelle du 5 décembre 1983 eut, en effet, le plaisir de

vous entendre parler des Idées politiques de Platon, communication qui a été publiée depuis en fascicule séparé. De façon aussi élégante que sûre, après avoir relevé quelques ressemblances frappantes, quant aux techniques du gouvernement, entre la politique platonicienne et certaines doctrines et pratiques totalitaires contemporaines, vous évitez de tomber dans le piège d'une assimilation par trop facile faite par d'autres. Et vous y montrez, précisément, tout l'abîme qui sépare l'idée hautement spirituelle de l'homme et de sa destinée professée par l'auteur de la République et des Lois, des conceptions actuelles courantes du matérialisme et du biologisme. Là encore, votre souci d'objectivité se partage, à portions égales, avec l'arrière pensée permanente et puissante qui anime l'ensemble de votre œuvre: servir l'homme sans trahir la vérité. Mieux encore: dire la vérité, toute la vérité, pour servir précisément les hommes. C'est-ce qui explique peut-être, en dernière analyse, comment vous avez réussi, tout au long d'une vie entière, au travers des tempêtes du Temps, à concilier la théorie et l'action, étant à la fois l'homme prudent et l'homme sage.

Mais il est temps, mon cher Collègue, de vous céder la tribune, animé comme tous nos autres Collègues de la même impatience de vous entendre parler d'un brûlant sujet d'actualité politique et constitutionnelle, et qui n'est pas, peut-être, un sujet d'actualité uniquement pour la France.

LE REFERENDUM DANS LES INSTITUTIONS FRANÇAISES

ΟΜΙΛΙΑ ΤΟΥ ΞΕΝΟΥ ΕΤΑΙΡΟΥ ΤΗΣ ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ κ. BERNARD CHENOT

Monsieur le Président,

Mes chers confrères,

Permettez-moi de vous exprimer d'abord ma joie, ma fierté d'être accueilli par vous. Après une élection qui m'a touché autant que flatté, j'ai parlé de Platon à mes confrères de l'Académie des Sciences morales et politiques de l'Institut de France, lors de notre séance solennelle de 1983. Je n'aurai pas l'audace de le faire devant des Athéniens, à deux pas des Jardins d'Academos.

J'ai pensé qu'une actualité, encore assez fraîche en France, et qui est peut-être aussi celle de demain, m'incitait à réfléchir devant vous sur la place qu'a tenu, que tient, que pourrait tenir dans les institutions françaises le procédé du référendum.

Comme il sied en de telles assemblées, c'est une réflexion que je veux philosophique et non politique — encore qu'elle le soit par son objet même. J'espère mettre en cette analyse qui comporte une perspective historique et une philosophie des institutions toute l'objectivité que peuvent souhaiter des assemblées académiques dont la vocation est de se tenir à l'écart des combats d'intérêts — et de personnes — que comporte hélas! quotidiennement l'affrontement des partis.

Quand on consulte les documents, on s'aperçoit avec surprise que Littré ignore le mot même de «référendum» et que l'Académie française, dans la dernière édition complète de son dictionnaire, en 1934, le ramasse, comme avec des pincettes, pour en donner une très sobre définition: «Terme du langage politique emprunté au latin — Recours au vote du corps électoral pour l'adoption ou le rejet de certaines lois».

On constate aussi, non sans surprise, que le plébiscite avait le même sens et qu'il a été pendant longtemps regardé comme un progrès de la démocratie puisque, dit Montesquieu, «les plébéiens gagnèrent ce point que seuls, sans les patriciens, ils pourraient faire des lois qu'on appela Plébiscites»¹. Et Voltaire confirme «Dans l'ancienne Rome et même encore à Genève et à Bâle, et dans les petits cantons, ce sont les plébiscites qui font les lois»².

Les deux mots étaient donc à peu près synonymes. C'est l'histoire de France et plus particulièrement celle des régimes bonapartistes qui a marqué l'écart et donné à l'un et à l'autre des deux termes un écho politique tout à fait différent.

*

* * *

En France, l'histoire de la démocratie participante c'est surtout — et jusqu'en 1945 — l'histoire d'un vide: quelques essais, de haute époque révo-

1. Montesquieu — *Esprit des Lois* — XI — 16.

2. Voltaire — *Lettre d'Argental* — 30 mars 1776.

lutionnaire; quelques caricatures, sous les deux empires — et beaucoup d'occasions manquées, où la logique démocratique devait conduire à consulter le peuple.

La Constitution girondine de 1793 est restée à l'état de projet. Elle donnait aux citoyens français, réunis en assemblée primaire, compétence «pour délibérer sur les objets qui concernent l'intérêt général de la République»¹. Elle allait même jusqu'à leur permettre «d'exercer sur les actes de la représentation nationale la censure du peuple», par l'initiative d'un citoyen, réunissant 50 signatures. De proche en proche, par l'action des assemblées primaires et de celle du département, le corps législatif pouvait être «tenu de convoquer les assemblées primaires de la République». Condorcet y voyait pour le peuple «le moyen de lui conserver dans une plus grande étendue la jouissance de son droit de souveraineté».

La Constitution jacobine du 24 juin 1793 distingue entre les décrets de l'assemblée et les lois, soumises au vote populaire, par oui et par non. Elle reprend l'obligation pour le corps législatif de convoquer toutes les assemblées primaires pour savoir s'il y a lieu à une convention nationale, lorsque dans la moitié plus un des départements le dixième des assemblées primaires a demandé la révision. Elle proclamait d'ailleurs dans sa déclaration des droits qu'«un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution»². Cette Constitution fut ratifiée, par 1.800.000 votants seulement, il est vrai. Elle n'est jamais entrée en application.

S'ouvrit alors l'ère de la «démocratie plébiscitaire» où le pouvoir appartient au peuple mais où il est délégué à un seul homme.

Démocratie plébiscitaire, n'est-ce pas un abus du langage? Contrairement aux principes fondamentaux du droit de la révolution française, le peuple en effet n'exerce alors sa souveraineté que pour la déléguer à un homme qui, quel que soit son titre, devient à proprement parler le «monarque». «La présente Constitution sera offerte de suite à l'acceptation du peuple français», disait l'article 95 de la Constitution du 22 Frimaire An VIII. Et cela certes était démocratie. Mais quand on s'interrogeait, à l'époque entre Français qui allai-

1. Projet girondin de 1793. Section II, art. 1er (2) et Titre VIII, art. 1er (20 et sq.).

2. Acte constitutionnel — De la République — art. 10, 19, 115 de l'acte constitutionnel de la République et art. 28 de la déclaration des droits.

ent au vote: «Qu'y a-t-il dans la Constitution?» demandait l'un. Et l'autre de répondre: «Il y a Bonaparte». Cela suffisait pour comprendre l'esprit du système et cela suffit aussi pour que le projet fût approuvé par 3.010.000 voix contre 1.500. En l'An X, en l'An XII les retouches constitutionnelles qui établirent, au profit de Napoléon, le Consulat à vie puis l'Empire, ont été ratifiées par des majorités du même ordre. Le lointain héritier recueillit la leçon. Sa Constitution du 14 janvier 1852 porte en titre «Constitution faite en vertu des pouvoirs délégués par le peuple français à Louis Napoléon Bonaparte par le vote des 20 et 21 décembre 1852». Et c'est encore un vote populaire qui approuva l'orientation plus libérale donnée au régime à la fin du printemps de 1870, par 7.350.000 oui contre 1.570.000 non. «L'Empire est plus fort que jamais» dit Gambetta, avec regret certes mais avec un sens politique que devait mettre en défaut, quelques mois plus tard, le désastre de Sedan.

Deux Empires, une suite d'abus et cela suffit pour rejeter dans la réprobation et dans l'oubli, pour de longues années, le procédé de la consultation populaire sur un texte. Un grand publiciste français, le doyen Maurice Hauriou, pourtant non suspect de sympathie pour les dictatures, constatait avec un peu de mélancolie, au temps de notre Troisième République: «Le Premier et le Second Empire, malgré leur caractère autoritaire ont laissé dans l'esprit des populations le souvenir des régimes les plus démocratiques qu'il y ait eu depuis la révolution».

...«Mieux même, ajoutait-il, que la République patlementaire instituée depuis 1875»¹.

Mais voilà! à un tel procédé avaient été rattachés toutes les violations du droit et tous les excès de pouvoir commis par les Napoléon, comme si le système de l'élection au suffrage universel d'un Parlement, utilisé avec succès par Hitler ou par Mussolini, pouvait discréditer le principe électif!

La Constitution de 1848, qui devait mal finir, croyait se sauvegarder en déclarant «Le peuple français délègue le pouvoir législatif à une assemblée élue»².

Celle de 1875 ne fait aucune déclaration de principe mais institue elle aus-

1. Cité in Notes doc. études — Doc. fr. 1946 — Histoire constitutionnelle de la France (n° 273 — série française LXXXVI).

2. Art. 20 de la Constitution.

si un régime purement représentatif, fondé sur la collaboration de deux chambres, Sénat et Députés. Elle ignore le référendum.

C'est seulement en 1945 que la consultation, directe et globale du peuple français, les hommes et pour la première fois les femmes, réapparaît dans notre histoire, sur l'initiative du Général de Gaulle, alors chef d'un gouvernement provisoire. «Je l'avais institué en 1945 pour qu'il rouvre la porte à la démocratie mais aussi pour qu'il devienne la sanction obligatoire de toute Constitution»¹ devait-il déclarer plus tard.

Donner la parole au peuple, c'était d'ailleurs le seul moyen juridique de ne pas rappeler immédiatement, par la fiction du rétablissement de la légalité républicaine, les assemblées de 1940, élues dans le cadre de la Constitution de 1875. Une nouvelle légalité constitutionnelle était ouverte par le vote massif du 21 octobre 1945. Ce sont encore des votes populaires qui, après le départ du Général mais selon ses principes, écartèrent le 5 mai 1946 le projet préparé par une assemblée constituante puis approuvèrent, le 13 octobre 1946, un nouveau projet établi par une nouvelle assemblée: ainsi entra en vigueur la Constitution de 1946, celle de la 4ème République.

On peut s'étonner, en passant, que sous cette 4ème République, des dispositions aient été prises qui modifiaient profondément le pacte constitutionnel, adopté, en 1946, par les Français sans que ceux-ci fussent consultés. Il en fût ainsi pourtant de la création d'une communauté européenne du charbon et de l'acier, instituée en 1951, et dont les décisions imposent aux industriels et par conséquent aux consommateurs, certaines obligations qui ne trouvent pas leur base juridique dans un vote du Parlement français. Il est évident que la Communauté glissait vers une supranationalité. Elle recevait une part de souveraineté et la juridiction qui en est le corollaire.

Un peu plus tard, la Communauté européenne de défense, proposée en 1954 mais rejetée par le Parlement, voulait remettre à un commissariat «dont les membres ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction d'aucun gouvernement» les plus graves pouvoirs de décision: organisation de la défense nationale avec toutes les sujétions qu'elle comporte, dès le temps de paix, pour les civils — militaires futurs — et avec toutes les prérogatives qu'elle implique dans la préparation économique et politique du temps de guerre.

1. Entretien avec Michel Droit, le 10 avril 1969 art. et documents n° 01952 p. 35.

Parallèlement, en application des Traités de Rome, de 1957¹, se mettaient en place diverses institutions qui, aux yeux de leurs auteurs étaient déjà les organes d'un nouvel Etat: un parlement, un conseil exécutif européen, une Cour de Justice.

Tout cela pouvait être bon ou même nécessaire mais le pacte fondamental «par lequel un peuple est un peuple»² était mis en cause et retouché. Des démocrates, aussi délicats, aussi scrupuleux que ceux qui gouvernaient la IV^{ème} République semblaient avoir oublié que de telles atteintes à la souveraineté du peuple pouvaient exiger que celui-ci y consentit directement.

La Constitution de 1946 devait durer jusqu'en 1958, quand par un référendum constitutionnel du 28 septembre 1958, le Général de Gaulle, revenu au pouvoir, fit approuver par 79% des votants, son projet.

C'est notre Constitution actuelle. Elle mérite qu'on s'y arrête. Le référendum a posé, pose encore dans le cadre de ce texte quelques problèmes.

*
* * *

Notre constitution prévoit expressément le procédé du référendum. Pourtant, sa mise en œuvre a soulevé, dès 1962, des difficultés sérieuses. Et d'abord de procédure — mais celle-ci touche à l'essentiel.

Le référendum apparaît à plusieurs reprises dans notre texte constitutionnel. En tête, au titre de la souveraineté puisque «la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum»³. Le principal débat a porté sur le point de savoir si ces deux modes d'exercice de la souveraineté pouvaient être concurrents ou si la suite du texte imposait qu'ils fussent liés, l'intervention du Parlement étant une condition préalable et nécessaire à tout référendum. S'appuyant sur l'article 11 de la constitution qui donne au Président de la République le pouvoir de «soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics», le Général de Gaulle a estimé qu'il lui appartenait de saisir

1. Traités signés à Rome le 25 mars 1957, ratifiés par la Loi n° 57 880 du 2 août 1957.

2. J.J. Rousseau — Contrat social I — chap. V.

3. Art. 3 de la Constitution.

directement le peuple pour tout projet de révision de la constitution. Ainsi fit-il en 1962 pour que le Président de la République fut élu au suffrage universel et en 1969 lors d'un référendum dont le résultat négatif le conduisit à cesser ses fonctions.

Le Titre XIV de la Constitution intitulé «de la révision» prévoit lui aussi la possibilité d'un référendum mais après que le texte portant révision ait été «voté par les deux assemblées en termes identiques»¹. Ces dispositions excluent-elles l'emploi du référendum constitutionnel par l'application de l'article 11? Saisi par le Président du Sénat, en 1962, d'un recours contre «le projet de loi adopté par le peuple français par voie de référendum», le Conseil constitutionnel a décliné sa compétence² par le motif «qu'il résulte de l'esprit de la Constitution, qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui sont adoptées par le peuple à la suite d'un référendum constituant l'expression directe de la volonté nationale».

Le Conseil d'Etat, en revanche, quand il eût à donner avis sur les projets de révision établis sur la base de l'article 11 — et ses avis ne sont pas restés secrets! — a estimé que le Président de la République ne pouvait pas entreprendre une révision constitutionnelle par référendum direct en application de l'article II. Les avis sont fondés sur des raisonnements de la plus stricte orthodoxie juridique. Sans vouloir ranimer la controverse, je dois dire que, personnellement, si j'avais à l'époque siégé au Conseil d'Etat, je n'aurais pas été d'accord avec les avis qu'il a adoptés. Pour plusieurs motifs qu'il serait fastidieux d'énumérer mais surtout pour la raison essentielle que j'ai participé, pendant l'été 1958, comme membre du gouvernement, à la discussion et à l'adoption de chacun des articles de la Constitution. A aucun moment, la question de savoir si l'article 11 pouvait permettre au Président de la République de saisir directement le peuple français d'un problème constitutionnel, n'a été posée. L'eût-elle été, je n'ai pas le moindre doute sur la réponse qu'eut donnée le Général de Gaulle pour qui et par qui, comme il l'a dit lui-même,

1. Art. 89 de la Constitution.

2. Décision du Conseil constitutionnel, en date du 6 novembre 1962.

cette Constitution a été faite¹. Et je sais, par l'expérience que j'ai vécue des délibérations gouvernementales de l'été 1958, que si tel ou tel ministre avait fait objection — comme certains ont cru pouvoir le faire 10 ans plus tard — le Général aurait courtoisement entendu leur point de vue, maintenu et imposé le sien, sans que nul ne fit plus la moindre réserve. Telle était la règle pendant les délibérations gouvernementales de la saison. Je ne lui ai connu aucune exception.

C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles, je crois, en écho à un récent débat, que le référendum sur l'organisation des pouvoirs publics prévu à l'article 11 comme celui visé à l'article 89, ne peut pas, en l'état actuel des textes, avoir un autre objet qu'une modification de la Constitution. Le recours au référendum pour trancher un débat qui relève du pouvoir législatif et non du pouvoir constituant exige, à mon avis, une modification du texte de l'actuelle Constitution. Est-ce souhaitable? Il faut, pour y réfléchir, laisser l'histoire et entrer vraiment dans la philosophie du référendum.

*

* * *

Existe-t-il une philosophie du référendum? Oui et elle est toute entière exprimée dans le contrat social. Pour Jean-Jacques Rousseau, une loi qui ne serait pas adoptée par un référendum n'est pas une loi².

On échappe difficilement à la logique du contrat social. La preuve en est que le problème de la souveraineté, qui avait été jusque-là le thème fondamental de la philosophie politique est très vite passé à l'arrière plan du débat des idées. Aucun publiciste ne remet ouvertement en cause la réponse donnée en 1762, inscrite en 1789 dans la déclaration des droits et affirmée par toutes les constitutions françaises depuis près de deux siècles, à la seule exception de la charte «octroyée» de 1814, qui lui rend pourtant alors un hommage.

Cette réponse est simple: l'homme n'est libre que s'il n'obéit qu'à lui-même. C'est d'ailleurs une bonne définition philosophique de la liberté. Dans le droit politique, elle va loin. Même sous la contrainte sociale, l'homme

1. Cf. notamment son entretien avec Michel Droit, le 10 avril 1969, précité.

2. C. soc. II - VII (p. 64) «et qu'on ne peut jamais s'assurer qu'une volonté particulière est conforme à la volonté générale qu'après l'avoir soumise aux suffrages libres du peuple...».

n'obéit qu'à lui-même¹, quand il a adhéré et qu'il adhère à un pacte qui veut que la volonté générale soit la seule source de toutes les obligations de chacun des citoyens. La loi, si elle a été soumise au vote populaire et quelle que soit l'opinion qu'il ait lui-même exprimée, est ainsi pour le citoyen l'expression de sa propre volonté. S'il avait dit «non» et que les «oui» l'emportent, c'est qu'il s'était trompé sur le sens de la volonté générale. Peu de chances d'erreurs d'ailleurs! Quand l'expression de la volonté n'est pas faussée par l'intervention de petites sociétés constituées au sein de la grande, chacun des citoyens voit le bien public avec une évidence — digne de Descartes. Et il opine en tant que citoyen et non pas en fonction de tel ou tel intérêt corporatif².

«Le souverain ne peut être représenté que par lui-même»³ parce que tout le système a pour base l'exercice de la volonté de chacun. Or, «la volonté ne se représente pas», elle s'affirme ou elle disparaît, c'est celle d'un autre qui s'exerce. «A l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre: il n'est plus»⁴. C'est la condamnation du système représentatif, à peine nuancée par une concession: «Ce n'est point à dire que les ordres des chefs ne puissent passer pour des volontés générales tant que le souverain, libre de s'y opposer, ne le fait pas»⁵.

Ainsi le contrat social, en quelque sens qu'on le tourne, débouche sur le référendum.

Oui mais la politique n'est pas pure logique, elle est d'abord action. L'histoire a montré que le législateur pouvait garder les principes mais ne pas se soucier de leur exacte application.

Les régimes de démocratie représentative qui se sont succédés en France, depuis 1848, n'ont pas répudié les principes du contrat social, inscrits dans notre Déclaration des Droits, mais ils ont plutôt suivi les enseignements de

1. C. soc. I - VIII (p. 30) «l'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est liberté».

2. *ibid* — II - III (p. 42) «mais quand il se fait des brigues, des associations partielles aux dépens de la grande....».

3. V.C. social — II - I (p. 36) «...et que le souverain, qui n'est qu'un être collectif ne peut être représenté que par lui-même» — «Le pouvoir peut bien se transmettre mais pas la volonté» (C. Soc. L.II ch. Ier p. 36).

4. C. soc. Liv. III - XV (p. 2).

5. C. soc. Liv. II - I (p. 38).

Montesquieu. C'est à travers un système représentatif que nos institutions établissent un équilibre des pouvoirs ou du moins le cherchent.

Sans doute le système parlementaire n'est-il en vérité qu'une « aristocratie élective » mais fallait-il aller jusqu'au bout d'une impitoyable logique? Si nulle Constitution française ne l'a fait c'est peut-être parce que la vie d'une nation exige un perpétuel compromis entre les idées et la conduite des affaires publiques. Du moins, peut-on se demander s'il ne serait pas possible de concilier la vertu du référendum avec les bénéfices de l'institution parlementaire, mieux que ne le fait notre actuelle Constitution. C'est l'un des problèmes qui se posent à notre Ve République, dans sa vingt-sixième année d'existence. Après en avoir fixé les termes, sans doute, est-il permis d'esquisser une solution personnelle.

Si le Parlement n'existait pas, il faudrait l'inventer. Le Parlement est né d'une nécessité humaine: contrôler et limiter l'exercice d'une autorité, qui peut mettre en péril les libertés individuelles. Cela était vrai pour les barons anglais qui, au 13^e siècle¹ ont imposé au roi l'obligation de consulter leurs représentants et d'obtenir un vote favorable avant de prélever, par l'impôt, une part de leurs biens ou de les assujettir à un service de guerre. Les barons, puis les hommes des communes ont ainsi gagné le droit, pendant longtemps incertain et précaire, de mettre des bornes au pouvoir absolu et d'en surveiller l'usage.

S'il était bon que le Roi d'Angleterre qui ne disposait ni d'une armée permanente ni d'une administration puissante fût ainsi contrôlé, combien est-ce plus nécessaire encore pour le gouvernement d'un Etat moderne!

En France, le pouvoir donne ses ordres à des millions de fonctionnaires et d'agents publics, il a la maîtrise de l'économie en faisant seulement pression sur les entreprises nationales; il dispose des moyens de communication et des transports, il peut multiplier, par inflation, la quantité de monnaie mise en circulation; les seules armes détenues par la police réduiraient à merci un million d'émeutiers... Sans même considérer les cas extrêmes, il faut savoir que dans l'Etat d'aujourd'hui le gouvernement, dispensateur de crédits, orienteur de l'économie, maître des sources de l'information détiendrait le pouvoir d'asservir sournoisement les citoyens, si ne se dressaient entre eux et lui, ces relais de la démocratie que sont les institutions parlementaires.

1. 1215, la Grande Charte — 1257, les statuts d'Oxford.

La masse des citoyens peut bien exprimer, à l'occasion, sa volonté. Elle n'a pas le moyen d'interroger les ministres, de vérifier l'exactitude de leurs déclarations, de censurer, jour après jour, les erreurs ou les abus qu'ils commettent. La critique n'exige pas seulement compétence technique mais encore réunion des informations que le ministre lui-même détient. Comment les citoyens, même éclairés par la presse, exerceraient-ils un tel contrôle? Celui-ci pourtant est chaque année plus utile au fur et à mesure que se renforce l'arsenal administratif, technique et financier du pouvoir. Sans doute, la Constitution de la Ve République a-t-elle obéi à une exigence des temps modernes en donnant force et stabilité au gouvernement. La contrepartie nécessaire est dans l'institution parlementaire. Le Parlement et notamment ses commissions peuvent seuls assumer ce pouvoir d'enquête, ce devoir de remontrance. Il ne peut pas être question d'abaisser l'institution parlementaire mais plutôt de la renforcer en lui rendant certains moyens d'action que le jeu des textes de la Ve République a réduit, ou supprimé — C'est bien ainsi qu'Alain analysait le rôle des élus, députés ou sénateurs¹, c'est bien à ce besoin de contrôle et de frein que correspond la mission essentielle des Parlements.

En revanche, une pratique plus courante du référendum pourrait être la contrepartie vraiment démocratique du système représentatif. Si, en effet, les notables gouvernent et font seuls toutes les lois, alors le fantôme de la volonté générale s'évanouit à l'horizon; il n'apparaît plus guère qu'au temps des élections. Encore faut-il rappeler que le résultat de celles-ci est parfois lié au choix d'un mode de scrutin et que mille servitudes, étrangères à l'intérêt public, pèsent sur l'élu qui subit, à moins d'héroïsme — et si l'exemple existe, il est rare — la pression d'intérêts organisés, au sein même de la circonscription. Avant d'être élu, il est appelé à s'engager envers diverses catégories de travailleurs; les anciens combattants, les bouilleurs de cru et autres producteurs agricoles, les médecins, les architectes et autres professions plus ou moins libérales.... que sais-je encore? Et c'est trop souvent sur ce mur de promesses et de menaces que sont venus achopper les projets de réforme fiscale ou commerciale, agricole ou sociale. «Elections, trahison!» criaient, en 1968, les excités des barricades. Non, les élections sont la condition d'un bon fonctionnement de la démocratie. Condition nécessaire mais non suffisante.

1. Alain — Politique — I Prologue (PUF 1951 p. 10).

Ne faut-il donc pas développer les mécanismes de consultation directe que la Ve République a introduits dans le texte constitutionnel pour pallier les insuffisances de la démocratie représentative tout en en gardant les bienfaits?

Sans doute, l'histoire des consultations populaires en montre-t-elle les risques. Le plébiscite a servi à badigeonner de démocratie un certain nombre de révolutions autoritaires ou même totalitaires. Cela pourtant n'est guère possible que si un seul homme est maître du jeu, choisit son terrain et son heure, rédigeant sa question de telle façon que l'électeur égaré n'en saisisse ni le sens ni la portée et tombe presque nécessairement sur le «oui».

L'objection ne serait plus valable si l'initiative du référendum était mieux partagée et si la question posée ne visait ni un homme ni une politique mais plutôt un texte, fixant comme une loi cadre les principes d'une législation.

Le referendum perdrait alors tout caractère plébiscitaire. Si plusieurs fois dans l'année, l'ensemble des citoyens était appelé à se prononcer sur les principes d'une nouvelle législation, aucune relation ne pourrait être établie entre le rejet ou l'adoption d'un texte et le maintien au pouvoir d'un homme ou d'une équipe. Il en va bien ainsi en Suisse où le referendum est d'une pratique assez fréquente.

*

* * *

Pourquoi ne pas rêver? Le progrès des techniques favorise une telle évolution. La machine à voter est déjà une réalité. Demain, une consultation générale pourrait être aussi simple en un pays moderne que la réunion d'un petit nombre de citoyens sur la place publique dans la Cité antique. Demain les moyens d'information, installés au domicile de beaucoup de Français et par surcroît disposés dans des lieux publics pourraient mettre renseignements et arguments à la disposition des votants. Il suffirait que la loi définit elle-même et sous le contrôle du Conseil constitutionnel les modalités d'un débat afin que nul gouvernement ne fut tenté d'étouffer l'opposant. Il faudrait aussi — est-ce trop ambitieux? que les citoyens fussent disposés à sacrifier une part du temps qu'ils accordent à des émissions dites de variétés, dont certains présentateurs semblent n'avoir gardé que peu de traces de l'enseignement le plus élémentaire, pour s'intéresser à des questions dont dépendent la vie de leur pays — et la leur. C'est un problème d'éducation civique. Pourquoi ne

pas espérer qu'il puisse être résolu, mieux qu'il ne l'a été pendant tant d'années de démocratie?

Ainsi sur une nouvelle agora, sur un nouveau forum, reconstitués par les techniques modernes, les problèmes nationaux pourraient être débattus. Une participation plus fréquente des citoyens aux affaires publiques est aujourd'hui concevable. Elle accroîtrait la part de démocratie incluse dans le régime représentatif sans abaisser le rôle du Parlement dont les moyens de contrôle doivent être accrus. Elle écarterait toute tentation plébiscitaire si l'initiative du référendum appartenait concurremment, comme le voudrait la tradition démocratique, au gouvernement, à chacune des deux Chambres et — pourquoi pas? — aux assemblées régionales. Elles ouvriraient la voie à des réformes politiques et sociales, économiques et financières — notamment fiscales — sur lesquelles ont buté, pendant le temps de trois Républiques, les institutions représentatives, bloquées par la pression des intérêts.

Référendum et Parlement, Gouvernement fort mais dans l'équilibre des pouvoirs, c'est un idéal dont, selon moi, quelques retouches constitutionnelles permettraient d'approcher...