Pierre-Yves GAHDOUN.

Le grand livre de droit constitutionnel de George Vedel, publié en 1949[1], reste encore à ce jour un formidable outil pour qui veut comprendre le droit constitutionnel de la IVe République. On peut notamment lire aux pages 550 et suivantes un exposé lumineux de la « justice constitutionnelle » telle qu'elle s'exerce à l'époque. Le doyen Vedel évoque à plusieurs reprises une idée courante aujourd'hui selon laquelle le mécanisme présent au titre XI de la Constitution de 1946 serait illogique et même, dit-il, « paradoxal » (p. 552) car il imposerait une révision de la Constitution en cas de contrariété entre une loi et des dispositions constitutionnelles.

L'illustre auteur vise en particulier l'article 91 de la Constitution qui est en effet rédigée de façon étonnante en cela qu'il donne compétence au Comité constitutionnel « d'examine(r) si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution ». Or en principe, lorsqu'une disposition législative est jugée contraire aux dispositions constitutionnelles, les autorités compétentes doivent modifier la loi concernée, et non la Constitution. À défaut, c'est toute la hiérarchie des normes qui se trouve bouleversée.

Il nous semble pourtant, en relisant les textes et les débats de 1946, que ce « paradoxe » du contrôle de constitutionnalité des lois sous la IVe République n'est peut-être qu'apparent. Se pose même la question de savoir s'il n'existe pas en ce domaine une sorte de mythe du « mauvais » contrôle instauré en 1946 servant d'épouvantail à ceux qui appelaient de leurs vœux à la Libération la création de « l'exception d'inconstitutionnalité ». Notre hypothèse ici est que l'idée selon laquelle le contrôle de constitutionnalité des lois sous la IVe République serait paradoxal n'est pas complètement justifiée si l'on regarde attentivement la volonté initiale du constituant. Plus précisément, c'est la lecture faite par la doctrine de la Constitution qui a produit ce « paradoxe », et non pas vraiment le mécanisme imaginé en 1946.

Précisons tout de suite que l'objectif de cet article n'est pas de montrer, contre l'avis dominant, que le Comité constitutionnel aurait joué un rôle majeur pendant les douze années d'exercice du régime. Le fonctionnement de la IVe République a en effet donné raison aux nombreux observateurs qui dénonçaient, au lendemain du 27 octobre 1946, l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité inefficace sur le plan juridique et impraticable sur le plan politique. C'est un fait indéniable que le Comité n'a jamais vraiment fonctionné puisqu'il n'est intervenu qu'une seule fois entre 1946 et 1958, au demeurant dans un contexte tout à fait singulier (sur lequel il n'est pas utile de revenir[2]). Notre propos est en réalité à la fois plus modeste et plus précis : il s'agit d'observer le système tel qu'il a été prévu dans les textes, et non pas tel qu'il a vécu dans l'agitation politique de la IVe République. Avec cet objectif dans le viseur, il apparaît alors que le mécanisme instauré par les constituants de l'époque n'était pas si « absurde », « ironique »[3] ou « bizarre »[4] qu'on le prétend aujourd'hui.

Précisons d'abord où se situe la source du problème (I) avant d'expliquer la logique qui animait le système mis en place en 1946 (II). Il faudra enfin comprendre de quelle façon le paradoxe du contrôle de constitutionnalité sous la IVe République a pu se diffuser jusqu'à nous (III).

I. Les sources du paradoxe

D'où vient cette idée (que nous croyons fausse) selon laquelle le contrôle de constitutionnalité instauré en 1946 serait absurde en ce qu'il inverserait la pyramide des normes au profit des règles législatives ? Elle vient sans doute d'une lecture un peu rapide, ou du moins partielle, à la fois des textes relatifs à l'intervention du Comité constitutionnel (A) et des débats parlementaires qui ont conduit à la création de ce Comité (B).

A. Les textes

Les manuels de droit constitutionnel rédigés après la Libération présentent souvent le Comité constitutionnel de la IVe République comme un organe de type juridictionnel. On a déjà mentionné plus haut le cas de Georges Vedel qui consacre plusieurs pages de son ouvrage au Comité à l'intérieur d'un chapitre intitulé « La justice constitutionnelle ». Julien Laferrière réserve également de longs développements au Comité dans son manuel lorsqu'il aborde le problème du « contrôle de constitutionnalité des lois »[5]. D'une façon générale, il est assez courant dans la littérature savante de l'époque de présenter le Comité constitutionnel sous les traits d'une juridiction.

Est-ce bien le cas si l'on examine avec attention les articles pertinents de la Constitution de la IVe République ? Pour répondre à cette question, il faut d'abord rappeler que la Constitution de 1946 ne consacre aucun chapitre spécifique au Comité constitutionnel, alors même qu'elle accorde par exemple un chapitre distinct au Conseil économique. Cette absence révèle à tout le moins le rôle marginal – pour ne pas dire accessoire – que les constituants entendaient assigner à cette institution dans l'architecture institutionnelle de l'époque.

Au-delà de ce premier constat, le terme de « contrôle de constitutionnalité » n'est prononcé à aucun moment dans la Constitution de 1946, pas même lorsque le rôle du Comité est évoqué aux articles 91 et suivant. Cela n'implique pas, comme le dit bien Jeanne Lemasurier dans sa thèse, qu'un tel contrôle n'existe pas dans la mesure où ce silence pourrait trouver son explication dans une certaine prudence du constituant en 1946[6]. Il n'en reste pas moins vrai que la structure du texte constitutionnel et le vocable utilisé invitent à relativiser le rôle du Comité constitutionnel dans le fonctionnement du régime.

Il faut ajouter à ceci un autre argument : le Comité constitutionnel apparaît dans un titre relatif à la révision constitutionnelle (le titre XI), c'est-à-dire dans une partie du texte consacrée aux procédures permettant de modifier de la Constitution. Là encore, la structure de la Constitution nous donne une information essentielle : le mécanisme imaginé par le constituant de 1946 en cas de contrariété entre une loi et la Constitution ne peut se comprendre qu'en gardant à l'esprit qu'il s'insère d'abord et avant tout dans la question plus large de la révision constitutionnelle, et non dans celle d'une éventuelle sanction juridictionnelle. On verra d'ailleurs plus loin que l'originalité de ce chapitre consacré à la révision

constitutionnelle se trouvait moins, en réalité, dans l'action du Comité que dans l'intervention populaire au stade des révisions constitutionnelles – intervention populaire qui n'existait pas sous la IIIe République. Le mécanisme de contrôle instauré en 1946 semble en tout cas moins « paradoxal » si l'on prend soin d'observer qu'il n'apparaît pas dans une section relative au contrôle de constitutionnalité, ou même dans un chapitre spécifique réservé au Comité, mais dans une section consacrée – précisément ! – aux révisions constitutionnelles.

B. Les débats

Dire que les articles 91 et suivants de la Constitution de 1946 n'instauraient pas un authentique contrôle juridictionnel n'est sans doute pas suffisant. Il faut encore tenter d'expliquer les raisons qui ont conduit les constituants à instaurer un « Comité constitutionnel » au sein de la procédure de révision de la Constitution.

Les débats parlementaires sont ici d'une importance capitale. Chacun sait que le projet de Constitution pour la IVe République a été préparé par une « commission de la Constitution » dont les travaux ont débuté en décembre 1945[7]. La création de ce qui va devenir plus tard le « comité constitutionnel » est d'abord évoquée au sein de la commission lors d'une séance consacrée à « la constitutionnalité des lois »[8]. Le président André Philip – membre du SFIO – ouvre les débats en présentant les trois hypothèses envisageables : 1° une absence pure et simple de contrôle de constitutionnalité, comme sous la IIIe République ; 2° un contrôle à l'américaine, « par l'autorité judiciaire » dit-il, c'est-à-dire confié à l'ensemble des tribunaux ; et 3° « un contrôle par voie de référendum, le référendum étant mis en action par un organe spécial ». André Philip précise que cette troisième option a sa « préférence », car elle fait intervenir le « peuple souverain ». Le rapporteur (François de Menthon, agrégé de droit et cofondateur du MRP) lui répond en se déclarant « d'accord sur le principe de ce système » et en indiquant que « le contrôle de constitutionnalité des lois ne saurait être que populaire ».

Or il nous semble que l'essentiel est dit dans ce bref échange entre le président et le rapporteur, dans la mesure où il apparaît clairement que la volonté initiale des constituants était bien d'instaurer un contrôle de constitutionnalité par voie de référendum dont le Comité constitutionnel ne serait que l'organe d'impulsion (« *mis en action par*… »), et non un contrôle de constitutionnalité exercé par une juridiction. On notera d'ailleurs que, à ce stade du débat au sein de la commission, l'existence d'un organe consultatif est à peine évoquée.

S'en suit alors une longue discussion à l'occasion de laquelle chacun des membres de la commission présente ses opinions en faveur de tel ou tel système. Nous reviendrons plus loin sur les raisons qui expliquent le peu d'engouement autour du contrôle des lois « à l'américaine ». Il faut insister pour l'instant sur le fait que la « troisième voie », telle qu'elle apparaît dans la présentation faite par le président André Philip, est finalement adoptée à une majorité de 26 voix contre 14 (avec un rejet de la formule américaine à l'unanimité).

La rédaction des dispositions constitutionnelles est alors confiée à René Capitant qui se montre à ce moment très favorable à un contrôle populaire en affirmant par exemple que seul le constituant « doit être l'interprète de la constitution » (ce qui exclut donc les juges), et que « toute autre solution serait dangereuse »[9]. Il ajoute même que c'est au peuple « qu'il appartient de se prononcer sur la constitutionnalité des lois »[10].

Concernant la création de ce qui deviendra plus tard le Comité constitutionnel, le président indique au cours des échanges que, selon lui, le contrôle de constitutionnalité populaire pourrait se faire sur la base d'un « avis » qui serait rendu par une « commission juridique »[11]. Le président propose également d'intégrer ce mécanisme au sein des dispositions relatives à la révision dans la mesure où, parmi les révisions constitutionnelles envisageables, il peut arriver qu'une disposition législative votée par le Parlement soit contraire à la Constitution[12] ; et dans cas, le peuple souverain pourrait souhaiter confirmer la réforme imaginée par les parlementaires en permettant une réforme de la Constitution sur la base d'un avis émis par une autorité consultative. On voit bien ici que le mécanisme instauré par les membres de la commission, loin d'être absurde ou paradoxal, était au contraire assez « ingénieux » comme dira François Gény[13].

Certains pourraient toutefois contester l'importance des débats que nous venons d'évoquer pour la simple et bonne raison que le premier projet de Constitution a été refusé par les Français le 5 mai 1946, et qu'il ne reste donc plus rien du texte préparé par la première commission. Mais cet argument ne serait pas valable pour au moins deux raisons.

Une première raison apparaît dans le fait que le contrôle populaire de constitutionnalité a été finalement écarté du projet entre le moment des travaux de la commission et le moment de la discussion du texte en séance. Il se trouve donc que le document rejeté par les électeurs ne contenait pas le mécanisme de contrôle populaire de constitutionnalité imaginé par la commission. Jeanne Lemasurier explique à ce sujet que la position d'André Philip (socialiste) en faveur d'un contrôle populaire était sans doute partagée au sein de sa famille politique, mais faute d'avoir obtenu un accord officiel des organes du parti sur la conduite à tenir en la matière, le président aurait éveillé quelques susceptibilités en prenant la liberté de proposer une réforme importante sans en informer sa direction[14]. Vexés de ne pas avoir été consultés en amont de la discussion, les responsables du parti socialiste auraient donné directive à leurs troupes de plaider en défaveur du mécanisme imaginé par la commission, empêchant ainsi son adoption au stade des discussions à l'Assemblée.

Ensuite et surtout, après l'échec du premier projet au mois de mai, les socialistes ont souhaité se désolidariser des communistes (opposé à tout contrôle de constitutionnalité) en réintégrant le mécanisme imaginé par la première commission dans le projet de Constitution. Ainsi débutent les échanges à la seconde commission avec cette déclaration du nouveau rapporteur : « nous nous sommes bornés à reprendre les travaux de la première commission »[15]. Il est donc clair que le mécanisme finalement voté le 27 octobre 1946 trouve bien sa source dans les travaux menés au printemps.

À ce stade, on voudrait insister sur le fait que l'inversion de la hiérarchie des normes dénoncée par la doctrine semble en réalité beaucoup moins problématique si l'on considère le système pour ce qu'il est vraiment en 1946 : non pas un contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois fondé sur la suprématie de la Constitution, mais un contrôle populaire de constitutionnalité des lois fondé sur une autre logique qui est celle de la souveraineté populaire. Allons plus loin en essayant de comprendre pourquoi ce système de contrôle populaire avait la préférence des constituants en 1946.

II. Le choix d'un contrôle de constitutionnalité populaire

Il faut expliquer maintenant les raisons qui ont conduit les constituants à choisir en 1946 un mécanisme de contrôle de constitutionnalité populaire. Il ne s'agit pas ici de présenter l'ensemble du débat relatif au contrôle de constitutionnalité à cette époque[16], mais simplement de comprendre que le paradoxe apparent est en réalité parfaitement assumé par les constituants. Plus précisément, le fait de considérer le peuple comme l'ultime rouage des révisions constitutionnelles s'explique par au moins deux éléments : un rejet de la formule américaine (A) et une volonté d'établir un contre-pouvoir populaire (B).

A. Le rejet de la formule américaine

Le contrôle de constitutionnalité « à l'américaine » était à l'époque une sorte de repoussoir[17] pour la quasi-totalité des membres de l'Assemblée constituante, comme en atteste d'ailleurs le résultat des votes à la commission évoqué plus haut (la formule américaine étant la seule à obtenir un vote à l'unanimité… contre elle). Ce rejet ne s'explique pas comme on le dit parfois en raison d'une opposition théorique à l'intervention des juges, mais davantage en raison des risques supposés qu'une telle intervention ferait poser sur les réformes souhaitées par la majorité de la classe politique au lendemain du second conflit mondial.

Beaucoup de parlementaires en 1946 avaient en mémoire l'attitude conservatrice de la Cour suprême américaine pendant la première moitié du XXe siècle, et certains craignaient que cette situation ne se reproduise en France si l'on confiait à un juge le soin de contrôler la constitutionnalité des lois[18]. Le fameux ouvrage d'Édouard Lambert relatif au gouvernement des juges[19] avait eu dans les années 1920 un écho considérable dans la classe politique française, notamment lorsque la gauche était arrivée au pouvoir en 1925. L'auteur dénonce dans cet ouvrage le fait que la justice américaine soit devenue « l'arbitre suprême de la politique économique et sociale des États-Unis »[20]. Il craint que cette tendance d'un « gouvernement des juges » ne se diffuse au reste du monde, en particulier dans une France peu armée, pense-t-il, pour s'opposer à un tel mouvement. Pour alimenter son propos, il évoque notamment la législation adoptée pendant la Grande Guerre visant à réquisitionner certains commerces qui avait subi les assauts répétés des juges français au nom du libéralisme. L'auteur ne dénonce pas ici le simple fait que le juge « gouverne » alors même qu'il ne serait pas élu, mais plus précisément une posture conservatrice des juges empêchant tout progrès social et toute réforme souhaitée par les représentants

du peuple. C'est donc moins, nous semble-t-il, une attaque contre les juges qu'une attaque contre le conservatisme et ses manifestations dans le domaine juridique.

On peut prendre un exemple qui permettra de mieux cerner le problème. Dans l'affaire *Lochner vs New York* du 17 avril 1905, la Cour suprême américaine avait annulé une disposition de l'État de New York qui imposait aux patrons des boulangeries de limiter le temps de travail de leurs employés. L'État de New York avait adopté cette législation sociale afin de préserver la santé des salariés du secteur. Les patrons des boulangeries s'étaient émus d'une telle limitation de leur liberté contractuelle à la base du contrat de travail et avaient saisi la justice afin d'obtenir l'annulation des mesures prises par les autorités locales. L'affaire avait cheminé jusqu'à la Cour suprême, et cette dernière avait donc donné raison à l'employeur au nom d'une conception très libérale des rapports entre les patrons et leurs ouvriers. Il apparaissait clairement dans cette affaire que le juge s'était opposé à une réforme sociale pourtant souhaitée par une majorité des New-Yorkais. On comprend mieux avec cet exemple la crainte des observateurs de l'époque que la présence d'une justice constitutionnelle ne limite trop fortement les réformes sociales initiées sur le Vieux continent.

Revenons maintenant aux débats de 1946. L'économie française est à ce moment complètement à l'arrêt après quatre années de conflits qui ont mis à genoux les industries et les réseaux de communication. Tout le monde voit bien la nécessité de relancer rapidement la production, ce qui implique un effort considérable de l'État en faveur des entreprises. On fait le choix d'une économie sociale portée par un vaste système de planification et une « participation » des travailleurs aux efforts de reconstruction du pays. C'est une politique de type keynésienne qui a la préférence des autorités françaises à ce moment de l'histoire. Mais cette politique suppose un interventionnisme fort de la puissance publique dont on craint justement qu'il se heurte aux coups de boutoir de l'autorité judiciaire. Ce point précis explique selon nous en grande partie le rejet de la formule « américaine » telle qu'elle apparaît dans l'exposé d'André Philip[21]. Le président de la commission évoque d'ailleurs lors des débats le cas de la loi américaine *Sherman* adoptée en 1890 pour empêcher la formation des monopoles, mais qui avait été ensuite détournée de son objectif initial par les tribunaux afin d'interdire la création de syndicats ouvriers[22].

Il nous semble donc que l'intervention des juges au stade du contrôle de constitutionnalité des lois n'est pas écartée en 1946 pour le seul motif que les juges ne seraient pas des représentants élus du peuple, mais davantage parce que cette intervention était susceptible de freiner la reconstruction du pays au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

B. La nouveauté d'un contre-pouvoir populaire

Sans doute le mécanisme prévu aux articles 91 et suivants de la Constitution de 1946 peut-il être considéré comme paradoxal lorsque l'on isole la seule question de l'ordonnancement juridique. Mais ce même mécanisme, envisagé cette fois-ci sous l'angle d'une intervention du peuple, paraît moins étonnant

si on prend conscience qu'il s'agit bien pour les rédacteurs de la Constitution de renforcer la souveraineté populaire. On voudrait monter ici que les constituants avaient moins à l'esprit en 1946 le bon agencement normatif que l'impérative nécessité d'offrir au peuple un pouvoir ultime de décision.

Si ce pouvoir ultime de décision existe bien dans le droit positif à l'article 89 de la Constitution de 1958, n'oublions pas qu'en 1946 la France sort d'une longue période durant laquelle le peuple n'avait aucun moyen d'expression politique en dehors des échéances électorales. Comme l'a bien expliqué Carré de Malberg[23], il n'existait à l'époque aucune différence entre le législateur constitutionnel et le législatif ordinaire, tous deux étant réunis dans la personne du « Parlement ». D'où l'idée d'une souveraineté parlementaire sans limites qui a marqué le fonctionnement de l'État français pendant plus d'un demi-siècle.

Certains observateurs en 1946 n'hésitent d'ailleurs pas à dire que le gouvernement de Vichy a pu naître et se développer sur la base d'une souveraineté parlementaire minée par des querelles partisanes, alors que la Résistance s'est bâtie à la même époque sur la base d'un mouvement populaire. C'est cette idée qu'exprime parfaitement René Capitant en 1954 en affirmant qu'« il est difficile de dégager la véritable signification des évènements de cette époque [la guerre], si l'on n'observe pas que le régime de Vichy fondait sa légitimité sur un vote parlementaire – la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 – alors que la Résistance et la France libre étaient l'expression de la révolte spontanée du peuple contre ce régime. D'un côté, par conséquent, l'aboutissement de la souveraineté parlementaire, de l'autre, la résistance à l'oppression prévue par la déclaration de 1789 »[24].

Cette idée d'un contre-pouvoir populaire évoquée par Capitant est à vrai dire essentielle pour comprendre le mécanisme imaginé aux articles 91 et suivants de la Constitution de 1946. C'est en effet l'idée que, lorsqu'une loi méconnaît la Constitution, il ne faut pas laisser au Parlement le soin de trancher lui-même ce conflit comme cela se produisait sous la IIIe République, ni même offrir à un juge conservateur la possibilité d'invalider les réformes souhaitées par les parlementaires, mais au contraire donner au peuple le dernier mot, car lui seul est capable de répondre aux menaces qui se profilent dans la société française. Dans l'extrait évoqué plus haut, Capitant souligne d'ailleurs un élément important qui est celui de la « résistance à l'oppression » : il se trouve en effet que, d'un point de vue historique, le contrôle de la constitutionnalité des lois est d'abord apparu en France sous la forme d'un droit de résistance à l'oppression considéré comme un droit naturel de l'homme dans la Déclaration de 1789.

Or il s'agit bien en 1946 d'appliquer un droit de « résistance à l'oppression » en créant un système qui offrait au peuple le dernier mot en cas de contrariété entre la norme constitutionnelle et la norme législative. Paul Coste-Floret ne dit pas autre chose lorsqu'il présente le projet de Constitution à l'Assemblée au mois d'octobre 1946 : « à toute Constitution, il faut un garant si l'on ne veut pas que ses règles puissent être impunément violées. Dans un régime démocratique, ce garant ne saurait être que le souverain, c'est-à-dire que le peuple. Ici encore, le référendum populaire sera donc la sanction suprême »[25]. Évidemment, nous ne disons pas que le mécanisme instauré en 1946 a été efficace pour contrôler la constitutionnalité des lois dans la réalité des évènements de l'époque ; nous disons

simplement qu'il se comprend mieux en gardant en tête le fait essentiel que son objectif n'était pas de permettre un bon agencement de l'ordonnancement juridique, mais d'instaurer un contre-pouvoir populaire.

III. Le rôle de la doctrine dans la création du mythe

On a vu plus haut qu'une majorité des membres de l'Assemblée constituante s'était opposée à la création d'une véritable cour suprême « à l'américaine », en raison notamment du fait qu'un tel système pourrait conduire à un blocage des réformes envisagées à la Libération. La création d'un « comité constitutionnel » chargé de donner son avis sur la constitutionnalité des lois s'expliquait avant tout par le souhait des constituants de permettre une intervention populaire en cas de contrariété entre la loi et la Constitution. Pourtant, cet élément très présent dans les débats parlementaires a été peu repris par la doctrine de l'époque qui a préféré pointer le caractère « absurde » du système retenu aux articles 91 et suivants de la Constitution.

Il nous semble en réalité que ce mythe d'un contrôle de constitutionnalité incohérent sous la IVe République trouve sa source dans les interprétations doctrinales intervenues après l'adoption de la Constitution du 27 octobre 1946. Deux auteurs ont été particulièrement sévères à l'égard du Comité constitutionnel dans les années 1945-1950.

Le premier est Julien Laferrière. Il indique dans son ouvrage de droit constitutionnel publié en 1947 que les constituants ont « déplacé » la question du contrôle de constitutionnalité des lois sur le terrain politique. L'auteur dénonce surtout le rejet par les parlementaires de la solution « américaine », alors même que cette solution aurait permis une meilleure protection des « libertés individuelles ». Il estime que le « gouvernement des juges » est devenu, dit-il, un slogan simpliste « qui fait répudier *a priori* tout contrôle judiciaire et conduit à déclarer que si un contrôle peut être envisagé, ce ne saurait être en tout cas qu'un contrôle par un organe politique, fonctionnant à l'intérieur même du Parlement, et comportant en dernier lieu la remise de la question à la décision du peuple lui-même »[26]. Concernant le référendum, il juge que « le recours au référendum en cette matière était complètement déplacé. Si le peuple est appelé à intervenir, ce n'est évidemment pas pour dire si la loi dont il s'agit est conforme ou contraire à la constitution, question qu'il est radicalement incompétent pour résoudre et qui, le plus souvent, lui sera indifférente. C'est pour dire s'il veut que la mesure édictée par cette loi entre en vigueur, fût-ce au prix d'une modification de la Constitution »[27]. On perçoit à travers cette citation un peu longue que l'auteur n'est guère convaincu par le système mis en place par les constituants de 1946, ce qui se comprend tout à fait d'un point de vue strictement juridique. Il faut tout de même observer que l'auteur envisage l'intervention du Comité sous l'angle exclusif de la justice constitutionnelle, en passant complètement sous silence l'idée d'un contre-pouvoir populaire et alors même que ce contre-pouvoir n'existait pas sous le régime précédent.

Le second auteur important pour comprendre la création du mythe du « mauvais » contrôle de

constitutionnalité est Georges Vedel. Le doyen Vedel évoque le cas du Comité constitutionnel à plusieurs reprises dans son manuel de 1949, notamment dans le cadre d'un chapitre consacré à la « justice constitutionnelle ». L'auteur indique dans ce chapitre que la « Constitution évite le terme de contrôle de la constitutionnalité des lois »[28] en précisant que la mission confiée au Comité d'examiner « si les lois votées par l'Assemblée nationale impliquent une révision » est en réalité, dit-il, un « euphémisme ». Il explique ensuite que l'action du Comité consiste simplement à corriger une « erreur de procédure », posant ici les bases de sa célèbre théorie de l'aiguilleur. On voudrait toutefois s'arrêter un instant sur l'idée que l'expression « contrôle de constitutionnalité » n'aurait pas été utilisée par le constituant pour masquer en quelque sorte une volonté inavouée, d'où l'idée d'euphémisme. Il nous semble bien au contraire que la raison pour laquelle le terme de contrôle de constitutionnalité n'est pas prononcé se trouve simplement dans le fait – avéré par les débats parlementaires – que les constituants de l'époque n'envisageaient pas l'intervention du Comité dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité proprement dit, mais plutôt dans le cadre d'une procédure de révision trouvant son origine dans le constat d'une inconstitutionnalité, ce qui n'est pas tout à fait la même chose. Mais partant de l'idée, sans doute un peu exagérée, que les articles 91 et suivants instaurerait un contrôle juridictionnel de constitutionnalité qui ne dirait pas son nom, le doyen Vedel en vient logiquement à la conclusion que le mécanisme serait absurde ou incohérent puisqu'il inverse la hiérarchie des normes.

C'est sur la base de ces critiques d'illustres professeurs que s'est construit le mythe d'un « mauvais » contrôle de constitutionnalité, en cela qu'il conduirait à la primauté des normes législatives sur les normes constitutionnelles. Or il n'est pas interdit de penser que ces critiques ont largement alimenté le camp de ceux qui, à raison sans doute, ont exigé la mise en place d'un véritable contrôle juridictionnel de constitutionnalité en 1958. Notre propos ici n'est pas de condamner cette prise de position de la doctrine en faveur d'un contrôle juridictionnel, car il n'existe à vrai dire aucune doctrine qui serait parfaitement neutre dans ses choix et dans ses analyses. Mais cela n'empêche pas de rechercher, au-delà des mots et des constructions savantes, la part d'idéologie qui traverse tout discours doctrinal.

En définitive, lorsque nous qualifions le contrôle de constitutionnalité des lois sous la IVe République de paradoxal ou d'absurde, dans nos écrits et dans nos cours, nous ne voyons pas toujours qu'il s'agit en réalité d'une opinion transportée jusqu'à nous par des auteurs qui s'étaient opposés au système mis en place à la Libération, et non pas une description objective du mécanisme retenu par les constituants en 1946.

Il existe donc bien une part de mythe dans le contrôle de constitutionnalité des lois sous la IVe République. Libre à chacun de ne plus croire au mythe… ou de dire avec Alain que « *la légende est à mes yeux plus vraie que l'histoire* » !

Pierre-Yves GAHDOUN,

Professeur à l'Université de Montpellier

CERCOP

---

[1] G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949.

[2] Nous renvoyons le lecteur à quelques grands travaux qui expliquent la mise en place et le fonctionnement du Comité constitutionnel sous la IVe République, en premier lieu la thèse de Jeanne Lemasurier, *La Constitution de 1946 et le contrôle juridictionnel du législateur*, LGDJ, 1954. Voir aussi B. Fargeaud, « Les ambiguïtés de l'hostilité au contrôle de constitutionnalité sous la IVe République », *Juspoliticum*, mars 2024 ; du même auteur, « René Capitant, un intransigeant face à l'élaboration de la Constitution de 1946 », *Juspoliticum*, juillet 2021 ; F. Savonitto, « L'atonie du Comité constitutionnel dans l'exercice du contrôle de constitutionnalité des lois sous la IVe République », *RFDC*, 2019, n° 119, p. E 19 ; et M. Charpy, *Le Comité constitutionnel de la Constitution de la IVe République*, Mémoire Paris II (en ligne), 2015.

[3] J. Gicquel, J. -E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 35e éd., 2021, p. 261.

[4] Ph. Ardant, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 19e éd., 2007, p. 98 (« la compétence du Comité avait été bizarrement formulée »).

[5] J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Domat-Montchrestien, 2e éd. 1947, p. 951 et s.

[6] J. Lemasurier, *op. cit*., p. 246.

[7] *Séances de la commission de la Constitution*, avril 1946.

[8] *Ibid*, p. 133.

[9] *Ibid*, p. 137.

[10] *Ibid*, p. 138.

[11] *Ibid*, p. 140.

[12] Lors des échanges à la seconde commission, le président André Philip propose d'ailleurs de retenir l'appellation « comité de révision » pour désigner l'organe chargé du contrôle, *Séances de la commission de la Constitution*, octobre 1946, p. 177.

[13] « Il y a là une institution assez nouvelle dans son mécanisme ingénieux et tendant à empêcher l'entrée en vigueur d'une loi contraire à la Constitution plutôt qu'à contrôler après coup la constitutionnalité de la loi », F. Gény, « De l'inconstitutionnalité des lois ou des autres actes de l'autorité publique et des sanctions qu'elle comporte dans le droit nouveau de la quatrième République française », *JCP G*., 1947, n° 1, p. 613.

[14] J. Lemasurier, *op. cit.,* p. 101 et s.

[15] *Séances de la commission de la Constitution*, octobre 1946, p. 177.

[16] Sur cette question, on renverra le lecteur aux précieux travaux de Jeanne Lemasurier et de Benjamin Fargeaud cités plus haut.

[17] Léon Hamon parle « d'effet répulsif » du système américain lors des débats en 1945 – 1946, et même « d'antimodèle », L. Hamon, *Les juges de la loi. Naissance et rôle d'un contre-pouvoir : le Conseil constitutionnel*, Fayard, 1987, p. 125.

[18] « Le contrôle de la constitutionnalité des lois ? Regardez donc l'exemple des États-Unis. Vous savez comment il fonctionne, de quelles garanties il a été entouré. Vous savez également à quels résultats fâcheux il a abouti, comment il a été, d'une manière constante, utilisé, non pas comme un moyen de favoriser l'évolution sociale, mais de la freiner, de la retarder. Vous savez également, et là encore je ferai appel à la science ou aux connaissances de M. le rapporteur général, combien ce gouvernement des juges pèse lourdement sur toute la vie publique aux États-Unis », Intervention de Pierre Cot, Séance du 22 août 1946, JORF du 23 août 1946, p. 3251.

[19] E. Lambert, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis*, Marcel Giard et Cie, 1921.

[20] *Ibid*, p. 2.

[21] Et inversement il explique le souhait de la droite parlementaire de voir aboutir « l'exception d'inconstitutionnalité » dans le but de freiner les réformes sociales souhaitées par la gauche. Sur cette question du contrôle de constitutionnalité comme instrument de conservation de l'ordre social, v. not. J. Lemasurier, *op. cit*., p. 22 et s.

[22] *Séances de la commission de la Constitution*, avril 1946, p. 129.

[23] Not. R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. II, 1922, éd. du CNRS, p. 552 et s.

[24] R. Capitant, « Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire en France

depuis la Libération », 1954, *in Écrits constitutionnels*, Éditions du CNRS, 1982, p. 275.

[25] *Séances de la commission de la Constitution*, octobre 1946, p. 277.

[26] J. Laferrière, *op. cit.,* p. 951 et p. 952.

[27] *Ibid*, p. 953.

[28] G. Vedel, *op. cit*., p. 552.